



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

IRIS KARINE DOS SANTOS SILVA

A REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO DILMA

**São Cristovão - SE
2017**

IRIS KARINE DOS SANTOS SILVA

A REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO DILMA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Josiane Soares Santos

**São Cristovão - SE
2017**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

S586r Silva, Iris Karine dos Santos
A reforma agrária no Governo Dilma / Iris Karine dos Santos
Silva ; orientadora Josiane Soares Santos. – São Cristóvão, 2017.
138 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade
Federal de Sergipe, 2017.

1. Serviço social – Brasil. 2. Reforma agrária. 3. Agricultura e
Estado. 4. Política social. 5. Brasil – Política e governo – 2011-. I.
Santos, Josiane Soares, orient. II. Título.

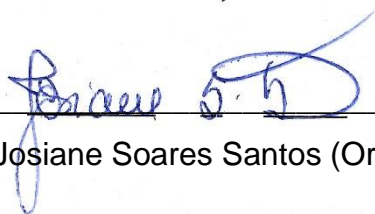
CDU 364-72:332.2.021.8

IRIS KARINE DOS SANTOS SILVA

A REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO DILMA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 03 de abril de 2017.

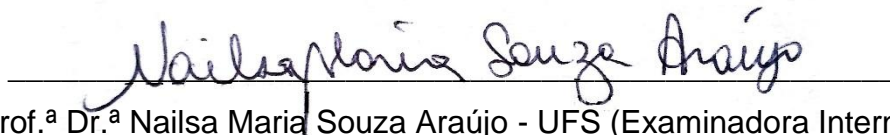


Prof.^a Dr.^a Josiane Soares Santos (Orientadora)

Examinadoras:



Prof.^a Dr.^a Raquel Santos Sant'Ana - Unesp (Examinadora Externa)



Prof.^a Dr.^a Nailsa Maria Souza Araújo - UFS (Examinadora Interna)

***Dedico este trabalho aos meus pais, João e Meire,
trabalhadores rurais que muito fizeram em prol dessa conquista,
e em muitos outros momentos da minha vida***

AGRADECIMENTOS

Eis que findam-se os árduos e gratificantes 24 meses! Um curto tempo, mas que é capaz de carregar uma infinidade de significados e emoções, e que sobretudo, é expressão de uma trajetória iniciada desde a graduação na UFS. A busca pelo conhecimento e seus processos de construção profissional e pessoal, permitiram o estabelecimento de novos laços, bem como a restauração de laços já conhecidos. Nada mais justo do que expressar em palavras um pouco de todo o afeto que sinto por essas figuras, que a cada dia somam e contribuem mais para as minhas conquistas, seja de longe ou mais de perto.

Nesse sentido, não poderia deixar de agradecer a minha orientadora **Josí**, pela interlocução estabelecida durante o processo de construção da dissertação, devo ressaltar suas decisivas contribuições para a consolidação desse trabalho, como para o meu processo de formação, sem dúvidas aprendi muito com você. Tenho que destacar também o contato com a querida professora **Lica**, com quem pude vivenciar o estágio de docência, uma experiência única que lembrarei com muita gratidão em virtude de todo o aprendizado, seja nas orientações ou em sala de aula. Agradeço as valiosas contribuições e a participação nas minhas bancas das professoras **Teresa Martins, Raquel Sant'Ana e Nailsa**. Essa última, devo lembrar, que me acompanha desde a monografia, quando comecei a dar os primeiros passos rumo ao estudo da questão agrária.

Das vivências possibilitadas pelo mestrado, não poderia deixar de mencionar, os momentos compartilhados com **a turma de 2015 do PROSS**. Além das aulas, os almoços se tornavam também espaço de aprendizado e de troca, em meio aos diferentes sotaques, dividíamos angustias e somávamos alegrias. Só tenho a agradecer aos brilhantes colegas: **Antônio, Edivanda, Juliana, Kamilla, Rita, Rosely, Thalyta e Moisés**, que se tornou um de nós. Agradeço ainda a **Walter**, por toda a paciência, disponibilidade e gentileza nos atendimentos na Secretaria do PROSS.

Esse universo acadêmico é realmente capaz de agregar várias pessoas especiais, e sou muito grata por tê-las em minha vida. O PET nos apresentou, mas a vida tratou de nos unir: **Cinthia, Livia, Dislaine, Suellen, Bruna e Dani**. O contato com cada uma guarda especificidades e ocasiões distintas, mas o que prevalece é o carinho mútuo e os aprendizados proporcionados pelos GD's intermináveis, as idas

ao estágio, as noites de comemoração, as viagens frustradas, os desabafos, os muitos risos, enfim, fruto de todos os momentos compartilhados. Tenho certeza que nada disso teria o mesmo significado se não fosse vocês, muito menos a mesma leveza, por isso meu muito obrigada a todas! Dentre essas, a parceria com Dislaine foi fundamental para “pensar a questão agrária” e compartilhar os desafios da escrita da dissertação, sem mencionar as acolhidas na sua casa, pelas quais estendo os meus agradecimentos a **Alex**, por toda hospitalidade, paciência e pelas conversas. Com muito afeto agradeço a Dani, que me acompanha desde a inserção no mestrado e é responsável por me fortalecer nos momentos em que não acredito em mim. Certamente não sou capaz de agradecer por todo o carinho e incentivo imensuráveis recebidos de você, só tenho a dizer que estarei aqui sempre.

Quando o assunto é agradecer, como não falar daquelas pessoas que estão presentes em todos os momentos, mesmo antes de saber dos meus projetos. Nessa direção, agradeço imensamente aos meus pais **João** e **Meire**, aos quais dedico esse trabalho, por todos os esforços para verem meus sonhos concretizados, e por me mostrarem a cada dia em pequenos detalhes, o amor sem dimensões que sentem por mim. Agradeço também aos meus irmãos **Joice**, **Josiclevison** e **João Henrique**, pela vida compartilhada e pelos aprendizados diários, e pelo exercício da tolerância (que nem sempre funciona). A minha existência não teria a mesma cor, se não fosse a presença de vocês.

Agradeço as preocupações com o meu futuro da minha vó **Bere** (também fico preocupada), além de todo o carinho e sabedoria, que guarda em seus traços a vivência e as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais. Não poderia esquecer do incentivo fundamental para a conclusão desse processo, dos meus tios **Barbosa** e **Leia** e dos meus padrinhos **Pedro** e **Aliete**, que mais do que me acolher em seu lar, mostraram a importância de continuar.

Por fim, agradeço a **CAPES** pelos dois anos de bolsa, que permitiram a dedicação integral ao mestrado.

Meu muito obrigada a todos!

— *Essa cova em que estás,
com palmos medida,
é a cota menor
que tiraste em vida.*

— *é de bom tamanho,
nem largo nem fundo,
é a parte que te cabe
neste latifúndio.*

— *Não é cova grande.
é cova medida,
é a terra que querias
ver dividida.*

— *é uma cova grande
para teu pouco defunto,
mas estarás mais ancho
que estavas no mundo.*

— *é uma cova grande
para teu defunto parco,
porém mais que no mundo
te sentirás largo.*

— *é uma cova grande
para tua carne pouca,
mas a terra dada
não se abre a boca.*

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo a “análise da reforma agrária no primeiro Governo Dilma (2011-2014)”. A pesquisa norteou-se pelo materialismo histórico-dialético, tendo em vista sua potencial contribuição para desvelar a realidade dos fenômenos em estudo e se constituiu em um estudo exploratório, com intuito de desenvolver e modificar conceitos e ideias, a fim de suscitar elementos para trabalhos posteriores. Enquanto procedimentos de pesquisa recorreu-se, por um lado, à revisão bibliográfica da literatura encontrada e, por outro lado, à pesquisa documental em sites institucionais. O estudo se propôs a investigar a reforma agrária no bojo do capitalismo brasileiro, com vistas a discutir as prioridades governamentais no direcionamento da política agrária no período em análise. Apresenta a contextualização sobre a persistência do latifúndio no capitalismo brasileiro e a sua funcionalidade para a constituição das classes dominantes, destacando como este é incorporado à nova dinâmica de acumulação do capital. Aborda também a discussão da reforma agrária frente à modernização da agricultura e o capitalismo financeiro discutindo o seu lugar no âmbito das prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário. Por fim, analisa-se as ações de reforma agrária desenvolvidas no governo Dilma, com enfoque para o número de assentamentos criados e seus impactos para o quadro fundiário atual. De um modo geral, os resultados demonstram que a reforma agrária no período estudado, se manteve lateralizada em função do subsídio ao agronegócio, ao passo em que foi substituída por políticas de viés compensatório e pelo dito incentivo aos assentamentos existentes. Assim, o conjunto dos governos do PT e o governo Dilma só diferem dos governos anteriores em relação a esse aspecto, mesmo com toda a expectativa dos movimentos sociais. Um outro elemento que se destaca é o papel do judiciário para a não conclusão dos processos de desapropriação. Essas questões refletem a atuação da classe dominante vinculada à propriedade fundiária para a manutenção dos seus interesses. Diante desse quadro, a reforma agrária tem se tornando cada vez mais uma luta histórica e que requisita, sobretudo, maiores esforços do conjunto dos trabalhadores organizados em prol da sua realização.

Palavras-chave: Reforma Agrária; Questão agrária; Política Agrária; Agronegócio; Governo Dilma.

ABSTRACT

The present work had as objective the "analysis of the agrarian reform in the first Dilma Government (2011-2014)". The research was guided by historical-dialectical materialism, considering its potential contribution to unveil the reality of the phenomena under study and was an exploratory study, with the purpose of developing and modifying concepts and ideas, in order to elicit elements for work Later. As research procedures, we resorted, on the one hand, to the bibliographic review of the literature found and, on the other hand, to documentary research in institutional sites. The study set out to investigate agrarian reform in the bosom of Brazilian capitalism, with a view to discussing government priorities in directing agrarian policy in the period under analysis. It presents the contextualization about the persistence of latifundia in Brazilian capitalism and its functionality for the constitution of the dominant classes, highlighting how this is incorporated into the new dynamics of capital accumulation. It also addresses the discussion of agrarian reform in the face of the modernization of agriculture and financial capitalism discussing its place within the governmental priorities of agricultural development policy. Finally, we analyze the agrarian reform actions developed in the Dilma government, focusing on the number of settlements created and their impacts on the current land structure. In general, the results show that the agrarian reform in the period studied was lateralized by the subsidy to agribusiness, while it was replaced by compensatory bias policies and by the incentive to existing settlements. Thus, all PT governments and the Dilma government differ only from previous governments in this regard, even with the full expectation of social movements. Another element that stands out is the role of the judiciary in not completing the expropriation proceedings. These issues reflect the actions of the land-based ruling class to maintain their interests. In the face of this situation, agrarian reform has become increasingly a historical struggle and demands, above all, greater efforts from the group of organized workers for its realization.

Key words: Agrarian Reform; Agrarian question; Agrarian policy; Agribusiness; Government Dilma.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: Programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário 2008/2012.....	82
TABELA 02: Ações da subfunção Reforma Agrária - 2012.....	85
TABELA 03: Distribuição dos Recursos do PRONAF por Categorias de Crédito, em Percentuais – Brasil – 1999/2004/2007.....	89
TABELA 04: Plano Agrícola e Pecuário 2002/2014.....	91
TABELA 05: Brasil - Mudanças da Estrutura Fundiária por Classe de Área 1998, 2003, 2010, 2011, 2012 e 2014.....	108

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Classificação dos agricultores “pronafricanos” por Grupo na safra 2007/2008.....	87
QUADRO 02: Grupos e Linhas de Crédito do PRONAF – 2014.....	88
QUADRO 03: Reforma agrária segundo decretos de desapropriação - 1985/2013	119
QUADRO 04: Famílias assentadas no Brasil 1964/2014.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01: Brasil - Número de Ocupações - 1988-2014.....	103
GRÁFICO 02: Brasil - Número de Famílias em Ocupações - 1988-2014.....	104
GRÁFICO 03: Brasil - Número de Assentamentos Rurais - Assentamentos Criados - 1985-2014.....	115
GRÁFICO 04: Brasil - Número de Famílias Assentadas - Assentamentos Criados - 1985-2014.....	116
GRÁFICO 05: Famílias Assentadas no Governo Dilma - 2011/2014.....	117
GRÁFICO 06: Obtenção de Terras no Governo Dilma - 2011/2014.....	118

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
 CAPÍTULO 1 – CAPITALISMO BRASILEIRO E REFORMA AGRÁRIA: CONTEXTUALIZANDO A PERSISTÊNCIA HISTÓRICA DO LATIFÚNDIO.....	 26
1.1 GÊNESE DOS LATIFÚNDIOS NO BRASIL: FUNCIONALIDADE E SEU PAPEL NA FORMAÇÃO DAS CLASSES DOMINANTES.....	27
1.2 AVANÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO E PERSISTÊNCIA DOS LATIFÚNDIOS: UMA CONTRADIÇÃO APARENTE NO CASO BRASILEIRO.....	40
 CAPÍTULO 2 – A REFORMA AGRÁRIA NO CONTEXTO DAS PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.....	 51
2.1 O CAMPO SOB AS DETERMINAÇÕES DO CAPITAL FINANCEIRO.....	52
2.2 AS IMPLICAÇÕES DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA PARA O CAMPO.....	57
2.3 A REFORMA AGRÁRIA NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO.....	64
2.3.1 PRIORIDADES DA POLÍTICA AGRÁRIA E REFORMA AGRÁRIA NOS GOVERNOS PETISTAS, ESPECIALMENTE NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF.....	74
 CAPÍTULO 3 – A REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO DILMA: EXPRESSÃO DE CONTINUIDADE OU RUPTURA?	 95
3.1 O LUGAR DA REFORMA AGRÁRIA NO CONTEXTO DO “NOVO DESENVOLVIMENTISMO” BRASILEIRO.....	96
3.2 A REFORMA AGRÁRIA EM DADOS NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA.....	111
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 126
 REFERÊNCIAS.....	 130

INTRODUÇÃO

A persistência do latifúndio no Brasil se explica tomando como base a centralidade do modelo agroexportador na economia, que define o papel ocupado pelo país na divisão internacional do trabalho, condicionado historicamente à produção de bens primários destinados ao mercado externo. Mesmo com os investimentos internacionais, que impulsionaram o processo de industrialização a partir das décadas de 1950 e 1960, ao Brasil permaneceram interdidas as condições econômicas e técnicas para o desenvolvimento autônomo do processo produtivo capitalista industrial, pois todos os avanços registrados nessa direção se deram de forma dependente, ao estarem articulados ao capital internacional.

A produção de agroexportáveis da forma em que ocorre na economia brasileira, por sua vez, requisita politicamente a manutenção de grandes extensões de terras, ocasionando disputas entre os grandes proprietários e os trabalhadores rurais. Considera-se o acesso à terra um elemento central para explicar as desigualdades vivenciadas no campo e na cidade, corroborando com Marx (1872, n. p.), quando afirma: “a propriedade do solo é a fonte original de toda a riqueza e tornou-se o grande problema de cuja solução depende o futuro da classe operária”. De acordo com Graziano da Silva (1981), a concentração fundiária do país é uma das maiores do mundo; grande parte das terras ocupadas e os melhores solos encontram-se nas mãos de um número reduzido de proprietários.

Em seu terceiro capítulo, a Constituição Federal trata da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, ao estabelecer no artigo 184 que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”. Logo em seguida, no artigo 186, consta que a função social da terra é efetivada quando a propriedade rural atende, ao mesmo tempo, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No entanto, Veiga (1984, p. 08) aponta que é difícil que os governos adotem uma reforma agrária que promova alterações significativas na estrutura fundiária brasileira, visto que “além de modificar a distribuição da propriedade da terra, uma

reforma desse tipo tem o poder de mudar as relações de força entre as classes sociais”.

A reforma agrária no Brasil implica, portanto, em questões bastante complexas que dizem respeito a conflitos de interesses estruturais que a dificultam ainda mais. Esse debate foi silenciado durante muito tempo na história do país, ao ser reprimido pela ditadura militar. Desde então, o campo, passou a ser visto como um setor rentável também para investimentos do grande capital internacional e bancário, o que gerou consequências nefastas para a luta dos trabalhadores pelo acesso à terra, ao provocar profundos reordenamentos na política agrária. No entanto, as próprias mudanças inerentes à dinâmica capitalista, intensificaram as desigualdades vivenciadas no meio rural, quadro esse que apenas sofreu aprofundamentos em seguida.

No governo Collor, por exemplo, teve início a integração do Brasil ao neoliberalismo, para atender as prerrogativas do capital financeiro em escala global. Esse processo foi continuado pelos governos FHC e Lula e, gradualmente, aprofundou as conexões da agricultura com grandes companhias internacionais detentoras das principais cadeias do que passou a ser denominado como agronegócio. Passando a obedecer aos interesses do capital internacional, o perfil das políticas agrárias é redimensionado e incorporado às estratégias de desenvolvimento econômico, propostas pelo Banco Mundial. Essas políticas passam a ser regidas pela lógica da renda mínima e se articulam com instituições financeiras, dando espaço para o fortalecimento do assistencialismo e para a responsabilização do indivíduo no provimento dos serviços que lhe seriam de direito.

A reforma agrária passa a fazer parte da agenda do Banco Mundial visando reduzir a pobreza e elevar as taxas de crescimento econômico, através da redistribuição de terras sob uma lógica de mercado que prevê o assentamento de famílias, a estadualização da reforma agrária e a substituição da desapropriação pela aquisição por compra. Em meio às reivindicações realizadas pelos movimentos sociais rurais, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu a chamada reforma agrária de mercado – que nada mais era que a saída encontrada para atender a essas pressões sem afetar a estrutura fundiária do país em que se sustenta o poder dos latifundiários.

Nesse contexto é implantado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) em 2003, que tem a finalidade de que os trabalhadores e trabalhadoras rurais

possam, por meio de crédito, adquirir através da compra imóveis rurais voltados para a economia familiar. No entanto, a exigência de uma devolutiva por parte do trabalhador rural que tem acesso ao crédito, levanta questionamentos acerca de seu impacto efetivo como uma ação que viabilize a reforma agrária. Assim, ainda há muitas reivindicações a serem feitas, principalmente porque os movimentos de luta pela terra nunca incorporaram a proposta de reforma agrária de mercado. Além disso, na modalidade de reforma agrária via compra, é corrente que os agricultores não tenham condições de arcar com o pagamento posterior do financiamento e acabem se endividando.

Quando se deu a ascensão de Lula à Presidência da República, foi formulado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)¹, decorridos vinte anos desde a aprovação do primeiro plano², não sendo presenciadas, nesse espaço de tempo, alternativas concretas para o tratamento da questão agrária. A nova proposta previa assentar um milhão de famílias, o que representava, na ótica dos movimentos sociais, a possibilidade de mudanças no direcionamento da política agrária. No entanto, quando da aprovação do plano, esse quantitativo foi reduzido para 400 mil famílias (BATISTA, 2012).

No governo Lula e também no de sua sucessora, Dilma Rousseff, observa-se a utilização das mesmas estratégias do governo anterior no campo das políticas agrárias, com apenas algumas modificações, mas a mercantilização da reforma agrária continua a mesma. Notam-se, por outro lado, avanços no diálogo entre governos e movimentos sociais rurais, como por exemplo, a participação desses na elaboração do II PNRA, que se centrou na tríade “paz, educação e qualidade de vida no meio rural”. Contudo, veja-se que essa tríade afirma ainda mais a concepção do Banco Mundial, de que a reforma agrária deve acontecer sem conflito³.

¹ A elaboração da proposta do II PNRA foi coordenada pelo Prof.^o Plínio de Arruda Sampaio em conjunto com estudiosos, contando também com o esforço coletivo de servidores e técnicos e com o acúmulo dos movimentos sociais. Foi “[...] apresentado em 2003 durante a Conferência da Terra, em Brasília – evento de unidade dos movimentos e entidades do campo, promovido pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, criado em 1995.” (BATISTA, 2012, p. 38).

² O I PNRA foi elaborado e aprovado em 1985 no governo de José Sarney.

³ É importante ter em vista que o contexto de elaboração do II PNRA é marcado pela exacerbação do neoliberalismo pós-crise, que se caracteriza, dentre outros elementos, pela mudança de perspectiva dos organismos internacionais em relação aos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Assim, o plano expressa de forma clara a opção pelo agronegócio, somado a estratégias de desenvolvimento rural focalizadas, emergenciais e de caráter compensatório, muito aquém da

Para se ter ideia, em 2002, último ano do governo FHC foram criados 388 assentamentos, destinados à 26.653 famílias. Em 2003, primeiro ano do governo Lula, esse número caiu para 326, no entanto com o aumento no total de famílias assentadas 30.809, registrando também aumentos expressivos nos anos seguintes, alcançando o percentual de 879 novos assentamentos em 2005, com 104.197 famílias assentadas. Em 2007, bem como nos anos seguintes, essa perspectiva de crescimento começa a declinar caindo, em 2010, para a marca de 212 assentamentos criados para 12.541 famílias. Esse quadro é ainda mais aprofundado no governo Dilma, pois em 2011 foram criados apenas 111 novos assentamentos destinados a 6.318 famílias e em 2012, 117 assentamentos para fins de assentar 4.854 famílias.

Em contrapartida, em 2002, foram registradas 269 ocupações de terra em todo o Brasil. Em 2003, no primeiro ano de Lula na presidência, ocorreram 539 ocupações, número esse que sofreu pequenas oscilações nos anos seguintes, declinando apenas em 2008, para o total de 389, e permanecendo em tendência decrescente nos anos seguintes. O período em que foi registrado o maior número de ocupações no Brasil, foi no ano de 2004, com um total de 662 ocupações. Em 2011, primeiro ano do governo Dilma, foram registradas 266 ocupações. No Brasil, foram realizadas no período de 2002 a 2012, um total 5.344 ocupações, encabeçadas por diversos movimentos sócio territoriais, incluindo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), contando com a presença de 708.706 famílias.⁴

Deve-se partir da compreensão que reforma agrária não é apenas a distribuição fracionada da terra, mas sim uma redistribuição de direitos, de poder e de renda, articulados ao uso coletivo e cooperado, com a finalidade de promover a transformação na estrutura política e social do campo. Pensar a questão agrária hoje remete a outras questões, sendo a reforma agrária a solução democrática possível e inerente à política. *“A reforma agrária já não é mais hoje no Brasil uma reivindicação do desenvolvimento capitalista, e sim um questionamento da forma que assumiu esse desenvolvimento”* (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 41 - grifos originais). Trata-se de uma luta que vai para além do campo, chega às cidades

perspectiva universal, pautando-se no fortalecimento da agricultura familiar em detrimento do fortalecimento dos valores coletivos (BATISTA, 2012).

⁴ Disponível em: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2013. www.fct.unesp.br/neraa.

e atenta para a apropriação dos frutos do trabalho pelos responsáveis por sua produção.

Dito isso, um desafio que se apresentou para a pesquisa, constituindo-se, portanto, em seu objeto foi a **“análise da reforma agrária no primeiro Governo Dilma”**. Tal estudo investigou a reforma agrária no bojo do capitalismo brasileiro, com o intuito de discutir as prioridades governamentais no direcionamento da política agrária, atentando para as políticas e programas desenvolvidos no período em análise. Seu objetivo geral foi **analisar a reforma agrária no primeiro governo Dilma (2011-2014)**. Do ponto de vista dos objetivos específicos buscou-se **contextualizar a reforma agrária no âmbito do capitalismo brasileiro; discutir a reforma agrária no contexto das prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário; identificar os dados sobre desapropriação de terras improdutivas, assentamentos e outras expressões da reforma agrária no período 2011-2014 e mapear as políticas e programas do governo federal referentes à reforma agrária no período 2011-2014**.

Pretendeu-se abordar no decorrer do trabalho, subsídios para afirmar as seguintes hipóteses: que **historicamente a reforma agrária foi obstruída no Brasil em função do poder político e econômico do agronegócio e este continua sendo a prioridade governamental da política de desenvolvimento agrário**; e que **os dados sobre reforma agrária dos governos petistas, especialmente do governo Dilma Rousseff, (2011-2014), assim como os programas/projetos relacionados ao tema não indicam mudanças significativas quando comparados ao modelo de reforma agrária do período FHC**.

Enquanto justificativa para a realização da pesquisa, considerou-se que mesmo que a questão agrária esteja sendo mais discutida no Serviço Social nos últimos anos, ainda necessita de aprofundamentos e pesquisas, levando em consideração sua amplitude. No âmbito do Serviço Social, a questão agrária faz parte de um dos eixos dos Grupos Temáticos de Pesquisa (GTP) da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Trata-se do eixo Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social, que estuda sobre “a propriedade privada da terra, trabalho e formas de produção e reprodução capitalista, a apropriação privada dos recursos naturais”, dentre outras abordagens. Iamamoto (2008) destaca que os temas relacionados à questão agrária correspondem somente a 3,75% das pesquisas na área de Serviço Social, sendo o eixo temático que tem despertado menor interesse, o

que justifica a realização desse trabalho. No âmbito do CNPq⁵ (Conselho Nacional de Desenvolvimento científico e tecnológico) são apenas 61 grupos de pesquisa que tratam de temáticas relacionadas à questão agrária. Destes, dez são de Serviço Social⁶.

A iniciativa em pesquisar a temática parte de interesses prévios pela discussão da questão agrária, evidenciados desde a graduação em Serviço Social, impulsionados por uma disciplina estudada ao longo do curso, que despertou o interesse de entender os desdobramentos da lógica capitalista no campo. Outra questão que influenciou significativamente a formulação do tema a ser pesquisado remete à própria observação pessoal, diversas leituras e a vivência no Programa de Educação Tutorial. Estes fatores levaram a contemplar o tema no desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso que versava sobre a constituição da estrutura fundiária de Sergipe no período de 2002 à 2012⁷. No curso desta pesquisa, observou-se, entre outros aspectos, a fragilidade das políticas executadas em prol da reforma agrária e a prioridade dada ao agronegócio. No referido trabalho, além de outros pontos, foi possível verificar se os impactos gerados pelas medidas propostas pelo Estado para atenuar a questão agrária, surtiram algum efeito no período em análise.

A luta pela terra no Brasil é vista desde o período da colonização, envolvendo diversos atores, inicialmente índios e escravos, depois libertos e trabalhadores, se intensificando nas décadas de 1950 e 1960, frente a um cenário de acentuação da expropriação dos camponeses. Esses anos foram um marco no que diz respeito às relevantes mobilização e participação dos movimentos sociais camponeses na arena política e econômica do país, com destaque para a atuação das Ligas Camponesas.

No entanto, mesmo após anos de luta, a Reforma Agrária no Brasil não alcançou um êxito significativo, sendo possível verificar o distanciamento entre as

⁵ No CNPq o único grupo de pesquisa do estado de Sergipe que trata dessa temática é o PROGEO, intitulado Relação Sociedade Natureza e Produção do Espaço Geográfico, realizado pelo Departamento de Geografia da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Suas linhas de pesquisa são: Análise Regional, Políticas Públicas e Ordenamento Territorial; Educação e Ensino de Geografia; Geografia dos Recursos Hídricos e Bacias Hidrográficas; Geografia e Trabalho; Questão Agrária e Movimentos Sociais; e Resíduos Sólidos e Impactos Socioambientais.

⁶ Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/>>. Acesso em: 02 de jan. 2014.

⁷ Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “A Questão Agrária em Sergipe: Uma análise a partir da Estrutura Fundiária do período de 2002 à 2012”, apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, como requisito para a conclusão do curso de Serviço Social, de autoria de Iris Karine dos Santos Silva, Juliane São Pedro Alves e Regivânia de Andrade Sá, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Nailsa Maria Souza Araújo.

propostas e ações realizadas com relação à demanda. Fernandes (2008) aponta que em uma pesquisa realizada em 1998, constatou-se que 83% dos assentamentos criados em 13 estados são fruto de ocupações e conflitos por terra. O que ocorre hoje e historicamente, não é uma política de reforma agrária tal como o governo brasileiro procura amplamente divulgar, e sim uma política residual que não promove maiores alterações na estrutura fundiária respondendo, no máximo, às necessidades imediatistas de caráter assistencial.

Um dos aspectos que tornam esse estudo relevante refere-se à possibilidade de discussão de um tema que envolve profundas desigualdades e pretende trazer à tona os traços da formação sócio histórica brasileira demonstrando os liames que são determinantes para a não efetivação da reforma agrária no Brasil. O índice de Gini é uma medida de concentração que varia de zero (concentração nula) até um (concentração absoluta); quanto mais alto o valor do índice de Gini maior a concentração de uma determinada distribuição. Tomando como base o índice de Gini da concentração de terra, o Brasil em 2003, alcançava o patamar de 0,816 (IBGE, 2006).

Registrou-se também, um aumento de 891.163 imóveis entre 2003 e 2010, tendo no minifúndio um acréscimo de 582.025 imóveis, na pequena propriedade de 195.363, na média propriedade de 83.364 e na grande propriedade houve um aumento de 18.052 imóveis. Contudo, quando se refere à área, um dado chama a atenção: o percentual em 2010 da área da grande propriedade em relação ao total, que é de 55,8%. Ou seja, comparando os dados de 2003 com 2010 percebe-se que somente as grandes propriedades ampliaram a participação das suas áreas nas áreas totais dos imóveis rurais, sofrendo um aumento de 51,3% para 55,8%. Por outro lado, a participação da área das pequenas propriedades sofreu uma redução de 17,7% para 15,5%; a participação das médias diminuiu de 21,1% para 19,9%; e a participação da área dos minifúndios também declinou de 9,3% para 8,2%. Isso porque percebe-se que houve diminuição da área do minifúndio e da pequena propriedade, comparando as duas datas; já a média e, principalmente, a grande propriedade aumentaram a área. Também foi significativo o crescimento do quantitativo de hectares da grande propriedade, totalizando 104.060.874 hectares a mais (SILVA; ALVES; SÁ, 2014).

O perfil da estrutura fundiária brasileira sofreu alterações ao longo da história, porém essa mudança não se deu no sentido da diminuição da desigualdade no domínio da terra. Em termos de Brasil, no geral, tem-se um quadro fundiário em que

se pode observar que, mesmo com o aumento no percentual de minifúndios e de pequenas propriedades e com uma pequena diminuição na área pleiteada pelas médias e grandes propriedades (em geral, propriedades improdutivas), estas últimas ainda dominam uma parcela expressiva do território brasileiro.

A questão agrária não se refere somente à luta pela terra, mas engloba o conjunto de manifestações geradas a partir da introdução da lógica capitalista de produção no campo, remetendo a transformações inerentes às relações de produção, além da organização dos trabalhadores e do espaço em que essas relações acontecem. Assim, envolve um conjunto de problemas próprios ao desenvolvimento do capitalismo no campo, como a concentração fundiária, a proletarianização, a expropriação, a submissão dos camponeses, a migração para a cidade, a baixa renda fundiária, e a cooptação dos camponeses pelo capital (GRAZIANO DA SILVA, 1981). Por estas razões, é um tema de indiscutível relevância social, dizendo respeito a questões centrais da produção e reprodução da “questão social” no país.

A pesquisa em tela consistiu em um estudo exploratório, que “[...] tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. (GIL, 2008, p. 27). Pesquisas desse tipo são desenvolvidas por permitirem traçar uma visão geral, aproximativa, sobre determinado fato, tendo em vista sua pouca exploração e a sua dificuldade de formular hipóteses mais precisas e operacionalizáveis (GIL, 2008). Os dados coletados foram de natureza quali-quantitativa, levando em consideração a complementaridade existente entre os dois tipos de dados. Assim, tanto se buscou compreender e interpretar as dimensões qualitativas do objeto pesquisado quanto utilizou-se dados estatísticos para embasar e ratificar as análises.

Metodologicamente, realizou-se pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, ambas orientadas com base em um roteiro previamente elaborado, congregando os dados recolhidos em documentos e análises publicadas em meios eletrônicos e impressos. Na pesquisa bibliográfica a leitura caracteriza-se como a principal técnica para coleta de dados, e tem a finalidade de colocar o pesquisador em contato direto com a produção escrita, dita ou filmada sobre o tema.

Ao tratar da pesquisa bibliográfica, é importante destacar que ela é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo,

contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos. Portanto, difere da revisão bibliográfica uma vez que vai além da simples observação de dados contidos nas fontes pesquisadas, pois imprime sobre eles a teoria, a compreensão crítica do significado neles existente. (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

Assim a técnica de leitura levou em conta além da identificação da obra, sua caracterização e contribuições para o estudo, com base nos objetivos propostos pela pesquisa. Para atender aos objetivos de **contextualizar a reforma agrária no âmbito do capitalismo brasileiro**, e de **discutir a reforma agrária no contexto das prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário**, a coleta de dados realizada foi exclusivamente de natureza bibliográfica. Para responder aos outros objetivos, conjugou-se os dois tipos de pesquisa, documental e bibliográfica.

A pesquisa documental, de acordo com Gil (2008, p. 51) “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Através dessa técnica, respondeu-se aos objetivos de **identificar os dados sobre desapropriação de terras improdutivas, assentamentos e outras expressões da reforma agrária no período 2011-2014**, bem como de **mapear as políticas e programas do Governo Federal referentes à reforma agrária no período 2011-2014**. Se constituíram como fontes de pesquisa os *sites* do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), do Banco de Dados da Luta pela Terra (DATALUTA) da Comissão Pastoral da Terra (CPT), além dos *sites* do Senado e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁸.

A partir destas técnicas de coleta de dados, procedeu-se com o processo de categorização dos mesmos, sendo que as categorias orientadoras básicas se referiram à reforma agrária, questão agrária, formação sócio histórica do Brasil, capitalismo, agronegócio e agricultura familiar. Estas categoriais foram analisadas à luz do materialismo, por se tratar de um método que contribui para desvelar a realidade concreta dos fenômenos estudados, tendo em vista apreender o real a partir da sua gênese e desenvolvimento histórico, captando as categorias mediadoras que possibilitam a sua apreensão numa totalidade.

⁸ Disponíveis em: <<http://www.mst.org.br>>; <<http://www.fct.unesp.br/nera>>; <<http://www.cptnacional.org.br>>; <<https://www12.senado.leg.br>>; <<http://www.incra.gov.br>>.

As categorias, na concepção do materialismo, obedecem aos preceitos da dinamicidade objetiva e reflexiva; são determinadas por sua existência concreta, portanto, pelo seu caráter ontológico. Nesse sentido, Marx propõe a “viagem de volta”, o avançar do simples ao complexo, “[...] mas desta vez não como uma representação caótica de um todo, porém com uma rica totalidade de determinantes e relações adversas”. Logo, “o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo [...]” (MARX, 1982, p. 116).

O materialismo não parte de regras preestabelecidas, mas obedece ao movimento do objeto inserido no real, sujeito a diversos determinantes. Marx apresenta que é a partir da compreensão da sociedade burguesa que é possível conhecer as relações sociais e a totalidade dessa sociedade para além das relações econômicas, mas também sociais, políticas e culturais.

Assim, a teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – *é o real reproduzido e interpretado no plano ideal* (do pensamento). Prossigamos: para Marx, o objeto da pesquisa (no caso, a sociedade burguesa) tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador, para existir. O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: *o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto.* (NETTO, 2009, p. 674 – grifos originais).

A análise dos dados teve como objetivo confrontar os dados obtidos com a produção de conhecimento existente, com vistas a responder às indagações propostas. A partir das informações coletadas, foi realizada a categorização e exposição dos dados, estruturados em três capítulos nesta dissertação, além desta introdução e considerações finais.

Assim sendo, o primeiro capítulo, intitulado “**Capitalismo brasileiro e Reforma agrária: contextualizando a persistência histórica do latifúndio**”, responde ao o objetivo de **contextualizar a reforma agrária no âmbito do capitalismo brasileiro**, ao trazer o debate sobre a funcionalidade do latifúndio no Brasil. Considera-se, nesse bojo, o papel exercido pelo país no mercado mundial e suas relações com a

constituição das classes dominantes brasileiras que se sustentam na grande propriedade agrária. Ao evidenciar isso, é possível entender a persistência do latifúndio, mesmo com o avanço do processo de industrialização no século XX que permitiu sua reincorporação à dinâmica do desenvolvimento capitalista nos moldes brasileiros.

Na continuidade do trabalho, o segundo capítulo ***“A Reforma Agrária no contexto das prioridades governamentais da Política de Desenvolvimento Agrário”***, deu conta de dois dos objetivos específicos elencados, quais sejam, ***abordar a reforma agrária em meio às prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário***, além de ***mapear as políticas e programas do Governo Federal referentes à reforma agrária no período abarcado pela pesquisa (2011-2014)***. Para isso, procurou-se entender como a modernização da agricultura e o capitalismo financeiro incidem sobre o debate da reforma agrária. Antes de discutir o governo Dilma e considerando a pertinência para a sua compreensão de debater os governos anteriores, teceram-se considerações acerca das principais iniciativas governamentais de reforma agrária e o seu debate no período pós-redemocratização, com destaque para a reforma agrária de mercado, que é expressão do atendimento dos preceitos do capitalismo.

O terceiro e último capítulo ***“A reforma agrária no governo Dilma: expressão de continuidade ou ruptura?”*** respondeu ao objetivo de ***identificar os dados sobre desapropriação de terras improdutivas, assentamentos e outras expressões da reforma agrária no período***. Na sequência das argumentações pertinentes ao estudo, foram considerados os impactos do chamado “novo desenvolvimentismo brasileiro” para o debate da reforma agrária. A reforma agrária sob, essa ótica, é reduzida a ações compensatórias e supostamente resolvida através de programas de transferência de renda. Em relação às ações desenvolvidas no período em análise, identifica-se a queda no número de novos assentamentos criados, da titulação dos territórios dos povos tradicionais e das ocupações de terra, já presenciados no governo Lula. Essas pontuações não podem se dar deslocadas da compreensão de um quadro mais amplo, como a atuação do judiciário para dificultar os processos de desapropriação.

CAPÍTULO 1

CAPITALISMO BRASILEIRO E REFORMA AGRÁRIA: CONTEXTUALIZANDO A PERSISTÊNCIA HISTÓRICA DO LATIFÚNDIO

A questão agrária exerce uma notável importância no direcionamento da história do Brasil, ao marcar contundentemente sua formação social onde, de antemão, destaca-se que o modo de produção capitalista se apresenta tardiamente. Antes, no entanto, de adentrar em suas particularidades, é conveniente diferenciá-la (a formação social) em relação ao conceito de modo de produção, haja vista sua pertinência para a compreensão das discussões posteriores em relação à centralidade da questão agrária no capitalismo brasileiro.

Longe das concepções reducionistas de modo de produção, tem-se que este é mais que um conceito ou modelo teórico, que serve apenas para explicar a realidade social; mais do que isso, antes de se referir a uma categoria reflexiva, se apresenta como uma realidade ontológico-social. A partir dessa compreensão, tem-se como pressuposta a confluência entre os aspectos econômicos e extra econômicos já que, ao mesmo tempo, a categoria modo de produção envolve tanto aspectos da organização da vida material, como da sociabilidade, congregando elementos políticos, jurídicos, culturais, dentre outros (SANTOS, 2012).

Uma concepção ontológico-social da categoria “modo de produção” tem nas mediações próprias de sua gênese a incessante tarefa humana de responder às necessidades, criando, por sua vez, outras tantas necessidades e respostas. Esse processo, que necessariamente transforma as potencialidades humanas, além das forças produtivas/relações de produção é, portanto, repleto de mediações histórico-concretas que devem estar no centro da constituição das categorias. Assim para entender não só os modos de produção, mas suas “encarnações reais” há que recorrer a uma outra categoria que embora não esteja originalmente formulada em Marx do ponto de vista reflexivo, o está do ponto de vista ontológico: a de “formação social”. (SANTOS, 2012, p. 52).

A formação social refere-se à dimensão histórico-concreta do modo de produção, envolvendo o conjunto de mediações que determinam as formas nas quais se gestam as relações sociais do modo de produção (SANTOS, 2012). No caso da formação social brasileira, esta é gestada a partir de sua condição enquanto Colônia

de Portugal, impulsionada a partir da expansão marítima dos países europeus que teve início no século XV como parte da fase mercantil do capitalismo.

As discussões a seguir, tratarão dessas e de outras questões, com vistas a trazer subsídios para a contextualização da reforma agrária nas especificidades do desenvolvimento capitalista no Brasil. No segundo momento, pretende-se abordar a perpetuação dessa dinâmica frente ao avanço da industrialização, atentando principalmente, para ao desempenho brasileiro na divisão internacional do trabalho, que explica a persistência do latifúndio e que conseqüentemente, impossibilita qualquer avanço rumo a alternativas de reforma agrária.

1.1 Gênese dos latifúndios no Brasil: funcionalidade e seu papel na formação das classes dominantes

O comércio continental até o século XIV era terrestre quase no geral e bastante restrito em termos marítimos. No século seguinte, a navegação costeira se lança na empreitada das grandes navegações. Prado Júnior (2011, p. 17) salienta que esse

Processo [...] acabaria por integrar o Universo todo em uma nova ordem, que é a do mundo moderno, em que a Europa, ou antes a sua civilização, se estenderia dominadora por toda a parte. Todos esses acontecimentos são correlatos, e a ocupação e povoamento do território que constituiria o Brasil não é senão um episódio, um pequeno detalhe daquele quadro imenso.

É importante frisar que a colonização brasileira não decorre “simples e naturalmente” do seu “descobrimento”, mas obedece à engrenagem de constituição do modo de produção capitalista em escala global, o que viria a marcar profundamente a formação do país, conforme será apresentado a seguir.

Inicialmente os Portugueses, em virtude da sua localização geográfica, se lançaram ao mar em busca de mercados livres de concorrência, a exemplo da costa Ocidental da África e das Ilhas de Cabo Verde, Madeira e Açores. Por conseguinte, traçaram um plano ainda mais ambicioso: chegar ao Oriente contornando a África, em busca de preciosas especiarias das Índias. Na mesma direção foram seguidos pelos espanhóis, que optaram pela rota do Ocidente, que desembocou na América. Os Portugueses deram de frente com o novo continente (e depois os franceses, ingleses e holandeses) todos com o mesmo objetivo comum: fazer jus à imensa empresa

comercial europeia, pois é apenas como traficantes que os diversos povos europeus se envolvem nas missões de “descobrimento” e exploração das terras desconhecidas (PRADO JÚNIOR, 2011). Povoar não é de forma alguma, a primeira meta a ser cumprida pelos europeus,

A ideia de ocupar, não como se fizera até então em terras estranhas, apenas como agentes comerciais, funcionários e militares para a defesa, organizados em simples feitorias destinadas a mercadejar com os nativos e servir de articulação com as rotas marítimas e os territórios ocupados; mas ocupar com povoamento efetivo, isso só surgiu como contingência, necessidade imposta por circunstâncias novas e imprevistas. (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 20).

A situação da América, entretanto era diversa, pois colonizar que era entendido como o estabelecimento de feitorias comerciais, passa a demandar um povoamento capaz de atender as necessidades de subsistência das feitorias e de organizar a produção de gêneros que pudessem vir a atender os interesses comerciais, em geral produtos oriundos do extrativismo, como foi o caso do pau-brasil. A história do Brasil Colonial pode ser dividida em três momentos,

O primeiro vai da chegada de Cabral à instalação do governo geral, em 1549; o segundo é um longo lapso de tempo entre a instalação do governo geral e as últimas décadas do século XVIII; o terceiro vai dessa época a Independência, em 1822. [...] O primeiro período se caracteriza pelo reconhecimento e posse da nova terra e um escasso comércio. Com a criação do governo geral inicia-se a montagem da colonização que irá se consolidar ao longo de mais de dois séculos, com marchas e contramarchas. As últimas décadas do século XVIII são uma referência para indicar um conjunto de transformações na ordem mundial e nas colônias, que dão origem à crise do sistema colonial e aos movimentos pela independência. (FAUSTO, 1997, p. 41).

Questões de cunho político convenceram a Coroa Portuguesa de que seria necessário ocupar a nova terra, fato que se deu mediante a divisão do território brasileiro em quinze grandes porções de terra, separadas por uma série de linhas paralelas ao Equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, que foram entregues pelo rei a pequenos nobres, burocratas e comerciantes ligados à Coroa. Essas pessoas foram denominadas donatários ou capitães e, por conta disso, as terras foram chamadas de capitanias hereditárias. No entanto, os donatários não eram proprietários da terra, mas detinham apenas a posse e eram responsáveis pelo poder

econômico e administrativo. Além disso, tinham a autoridade para doar sesmarias⁹, ***dando início à formação de grandes latifúndios*** (FAUSTO, 1997).

Entretanto, as capitanias, sob o regime de vários donatários, não possibilitaram a prosperidade esperada. Assim, a Coroa recorreu à substituição do sistema de capitanias pelo Governo Geral, sediado pela capitania da Bahia, especialmente por sua centralidade em que, posteriormente, foi erguida a primeira capital do Brasil: Salvador. Nas primeiras décadas, desde a colonização, a economia brasileira concentrou suas atividades principalmente na produção de mercadorias exportáveis, buscando abastecer o comércio internacional europeu. Visando os interesses mercantilistas, a Coroa portuguesa fez do Brasil uma grande plantação de gêneros tropicais, enfatizando o açúcar obtido através da cana-de-açúcar como produto principal para obtenção de lucros, seguido da criação de gado, principalmente nos primeiros 200 a 300 anos do período colonial.

Assim, a economia colonial assentava-se em dois setores respectivamente: um exportador e um produtor de alimentos para o mercado interno. Com base no trabalho escravo e intrinsecamente interligados, esses setores atuam complementarmente à economia metropolitana. Isso se justifica pelo o fato da colonização ser integrante de um processo mais amplo – o de constituição do modo de produção capitalista em nível mundial. A colonização serviu como instrumento de acumulação primitiva do capital, sendo útil à criação de excedente afim de ser comercializado no mercado internacional, ao fomento de mercados coloniais para a produção metropolitana e à geração de lucros canalizados, praticamente em seu total, pela metrópole (MELLO, 1988).

Instaurou-se no país o regime da grande propriedade que, juntamente com o trabalho escravo, permitiu a grande exploração das terras, voltada para a produção de gêneros destinados para a exportação. Dessa forma, “a opção pela grande propriedade ligou-se ao pressuposto da conveniência da produção em larga escala.” (FAUSTO, 1997, p. 48). Por sua vez, o emprego de mão de obra escrava obedecia duplamente aos preceitos da acumulação capitalista: por um lado, ao visar o lucro, rebaixar ao máximo os custos da força de trabalho era primordial para baratear o preço

⁹ Foi definida por sesmaria a grande porção de terra virgem doada a um sesmeiro, que tinha a obrigatoriedade de cultivá-la no período de cinco anos e de pagar uma taxa o que, na verdade, era um imposto relativo à produção, apropriado pela coroa portuguesa.

dessas mercadorias praticado no mercado mundial e, a partir de uma outra ótica, o tráfico negreiro foi bastante rentável para o comércio colonial.

Considera-se que o capitalismo é vigente no Brasil desde o período Colonial, mesmo sem contar com relações de trabalho baseadas no assalariamento, pois a Colônia foi funcional ao desenvolvimento do capital como parte da acumulação que possibilitou conduzir à Revolução Industrial e à instauração do modo especificamente capitalista de produção nos países europeus. As contradições inerentes ao modo de produção capitalista admitem que a existência de relações consideradas pré-capitalistas, sejam explicadas pelo próprio movimento do capital, resultado da sua forma de dominação.

Nessa direção, o capital comercial recorreu a economia colonial com base na produção para a exportação, o que ressalta seu caráter mercantil, sendo responsável também pelo resgate do trabalho escravo e atualização de toda a estrutura necessária para a sua reprodução. Em resumo, o capital é capaz de recorrer a formas anacrônicas de produção e às suas correspondentes relações sociais, enquanto meta para a acumulação, de modo que o “aparente retrocesso” virá a conduzir, posteriormente, ao “progresso” e à instauração do capitalismo industrial (MELLO, 1988).

Esses fatores que, de início, se beneficiaram da economia colonial, a colocaram em xeque ao final do século XIX. Assim, o advento a industrialização nos países centrais não se dá de forma natural, mas obedece um complexo de contradições sociais, sendo expressão de uma ruptura com o passado rumo à consolidação da etapa monopolista do capitalismo (SILVA, 1985).

O desenvolvimento das forças produtivas vem acompanhado do desenvolvimento das relações sociais capitalistas, isto é, a maior dominação do capital sobre o trabalho. Ambos os processos ocorrem de forma interligada; determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas requisita um patamar específico de desenvolvimento das relações sociais de produção. Em primeira instância o capital subordina o trabalho nos limites das condições apresentadas pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas, ainda existindo a união entre trabalhador e meios de produção para, em seguida, com a indústria, conduzir à sua separação, implicando na subordinação formal do trabalho ao capital (SILVA, 1985).

O capitalismo industrial marca o início da decadência das economias coloniais, impulsionando a ruptura do pacto colonial e a constituição de estados nacionais. No

Brasil, com a queda da economia colonial, abre-se se o espaço para a economia mercantil-escravagista cafeeira, que é fruto de um acúmulo de capital anterior, do fim do monopólio comercial pela metrópole, e do surgimento do sistema monetário nacional, com a vinda da Família Real para o país (MELLO, 1988).

A abertura dos portos e a independência política brasileira, propiciaram o desenvolvimento da burguesia comercial, assentado no setor de importação e exportação, principalmente de café. Parte dos fatores que influenciaram no cultivo de café versavam sobre a existência de terras propícias para o seu cultivo e à disponibilidade de escravos. O consumo do café se generalizou, em vista do aumento da demanda pelo produto. Através do trabalho escravo e em seguida, por meio da força de trabalho imigrante no final do século XIX, e da produção sob a forma de latifúndio, o Brasil se tornou um dos maiores produtores de café do mundo.

Em meio a esse quadro, em 1851 torna-se efetiva a extinção do tráfico negreiro que se deu, inicialmente, pela Lei Euzébio de Queiros e foi seguida de outras legislações o que, no entanto, não impedia que a produção ainda continuasse se baseando nesse tipo de mão-de-obra. É importante ressaltar que a urgência em extinguir o trabalho escravo atende ao objetivo de constituição do mercado de trabalho no Brasil e à sua passagem para o trabalho assalariado, isto é, a transição para novas formas de dominação do capital, necessárias à expansão do mercado consumidor capitalista dos produtos produzidos por países europeus.

Para além da alteração nas relações de produção, outro fator fundamental para a instituição deste novo estágio de constituição do capitalismo no Brasil foi garantir a propriedade privada do principal meio de produção (a terra), já que a economia do país dependia basicamente da agroexportação de café. Por esta razão foi promulgada a Lei de Terras ***que pôs em xeque o princípio da doação de terras e estabeleceu o da compra para a aquisição de terras devolutas***, de modo a dificultar a aquisição de terras por escravos libertos, bem como por parte de imigrantes e colonos. À medida em que mantinha as terras monopolizadas nas mãos dos grandes latifundiários, assegurava a disponibilidade de mão de obra, permitindo a expansão do capitalismo no campo. “A abundância de terras para o capital está associada à não abundância para aqueles que devem constituir o mercado de trabalho.” (SILVA, 1985, p. 73).

Silva (1985) destaca que a questão da propriedade de terra se explica também no âmbito do desenvolvimento do capital. Para o negócio do café ser considerado lucrativo, era necessária a incorporação de mais terras ao rol da produção, o que

supunha adentrar mais a fundo no território brasileiro e, na ocasião, não era considerado vantajoso, já que requisitava o deslocamento da produção, ocasionado custos. As terras destinadas ao cultivo do café, ou eram devolutas ou pertenciam a um proprietário, sendo que, no primeiro caso, incluíam-se terras com ocupantes, mas que não dispunham de título de posse.

Na trajetória de expansão do café, as terras que possuíam proprietário ou se sujeitavam à expansão do capitalismo, ou à venda. Isso, entretanto, não ocorria com as terras devolutas ocupadas, das quais os posseiros, índios ou escravos libertos deveriam se retirar, salvo risco de violência armada ou contaminação via doenças contagiosas nos casos em que não pudessem adquiri-las segundo a lógica da Lei de Terras. Nesse sentido, ***a especulação fundiária ocorre a partir do momento em que a terra se torna “um meio que permite a apropriação da mais valia”, assim a terra adquire valor comercial*** (SILVA, 1985, p. 72 - grifos nossos).

A economia cafeeira somada ao trabalho assalariado e a um conjunto de outras transformações – as estradas de ferro, os bancos, o comércio de importação e exportações – conduzem a uma rápida acumulação de capital, que vem a fomentar o desenvolvimento da indústria no Brasil.

A questão essencial para o entendimento da indústria nascente reside na posição dominante do comércio na economia brasileira da época; em particular, ela reside nas formas específicas da dominação do comércio, que resultam da hegemonia do capital cafeeiro e da subordinação da economia brasileira à economia mundial. (SILVA, 1985, p. 97).

Mello (1988) destaca que a origem do capital industrial está diretamente relacionada com a massa de capital monetário centralizado nas mãos de uma determinada classe, que irá se transformar em capital industrial. Portanto, na formação social brasileira o capitalismo se desenvolve em sua fração industrial sem qualquer ruptura com a fração agrária. Nasce como desdobramento da acumulação possível pela via dos latifúndios que continuam, como se vê até os dias de hoje, sendo a principal fonte de geração de valor da economia brasileira.

O capital industrial nasceu como um desdobramento do capital cafeeiro empregado, tanto no núcleo produtivo do complexo exportador (produção e beneficiamento do café) quanto em seu segmento urbano (atividades comerciais, inclusive as de importações,

serviços financeiros e de transportes). (MELLO, 1988, p. 100 - grifos nossos).

Juntamente com as famílias de latifundiários enriquecidas com o negócio do café, alguns burgueses imigrantes detentores de riquezas oriundas do comércio, também passam a constituir o segmento que virá a fazer parte da nascente burguesia industrial. Essa junção ocorreu mediante a existência de laços familiares com a burguesia cafeeira, possibilitando uma maior fusão dos capitais.

Fernandes (1974) destaca que enquanto agentes históricos da “Revolução Burguesa” brasileira se sobressaíram o “**fazendeiro homem de negócios**”, ligado ao comércio do café, e o imigrante, mais voltado à ascensão industrial. ***Foi essa primeira figura que exerceu o comando político e econômico do país, quando ocorreu a queda da ordem senhorial e a implantação da República.*** Atuou decisivamente no direcionamento dos acontecimentos históricos, principalmente no processo de abolição da escravatura, garantindo as condições para a substituição do trabalho escravo, com vistas a manter sua posição dominante dentro da ordem político-econômica. Da mesma forma, empreendeu esforços para conter as crises que abalariam a produção do café e a superprodução, em que se manipulou o poder escancaradamente em prol da “defesa permanente do café”.

Desse ângulo, o fazendeiro - “homem de negócios” não só serve de índice de um novo tipo de integração do capitalismo comercial ou financeiro no desenvolvimento da economia nacional. Ele próprio se afirma, no plano econômico e na esfera política, como principal agente dessa integração. Encarna pois, uma mentalidade econômica tipicamente racional com relação a fins, que modifica a qualidade da dependência ou da condição heteronímica, já que a barganha econômica foi estendida a efeitos da comercialização dos produtos no mercado mundial. (FERNANDES, 1974, p. 117).

Os negócios relacionados ao café possibilitaram a concentração comercial e financeira de capital, de forma que ***o acúmulo de riquezas se traduziu em poder.*** O fazendeiro - “homem de negócios”, conforme denomina Fernandes (1974), aprendeu a explorar economicamente sua dependência, a dominar os fatores econômicos ao seu alcance, a convencer o governo a executar uma política que favorecesse seus interesses econômicos e beneficiasse o poder político de uma classe social.

Além de fornecer o capital necessário para o desenvolvimento da industrialização, a economia cafeeira criou as condições propícias para que esse

processo ocorresse – através da oferta de mão de obra formada pelo o contingente de trabalhadores oriundos do campo e por meio da capacidade de importação de alimentos, meios de produção e capitais, indispensáveis à reprodução da força de trabalho e da própria atividade industrial (MELLO, 1988).

É importante compreender em certo grau a subordinação da indústria nascente ao café, pois ao mesmo tempo que expansão cafeeira conduz ao desenvolvimento da indústria, esse desenvolvimento se dá dentro dos limites estabelecidos pela posição dessa economia no bojo da acumulação do capital, que é definida pela condição subordinada do Brasil dentro da economia mundial (SILVA, 1985).

Ora, a divisão internacional do trabalho ao mesmo tempo que permite uma rápida acumulação de capitais baseada na expansão cafeeira, limita os efeitos dessa acumulação sobre o modo de produção. Num primeiro momento, a divisão internacional do trabalho determina que o Brasil deve especializar-se na produção de café e outros bens primários. Aparentemente, essa divisão do trabalho é perfeitamente adequada à reprodução do capital ao nível da economia mundial e ao nível de cada economia nacional. (SILVA, 1985, p. 108).

Contraditoriamente, essa mesma divisão internacional do trabalho põe em xeque a acumulação através da expansão cafeeira; o café, que anteriormente se constituía em alavanca para a acumulação de capitais, agora passa a ser um impedimento. Para dar prosseguimento à engrenagem da acumulação é necessário que sejam realizadas transformações, que se expressam no nascimento da indústria e no crescimento da produtividade. Mesmo com o desenvolvimento da indústria no país, trata-se de uma industrialização “restringida”¹⁰, voltada à produção de bens de consumo, o que reflete mais uma vez sua posição no âmbito do mercado mundial.

A inclusão do País no mercado mundial pressupunha que se adaptassem a nossa economia, as nossas instituições econômicas e as nossas relações econômicas aos padrões vigentes no mercado mundial. [...] a reelaboração e a expansão do capitalismo comercial e financeiro faziam pressão estrutural e funcional no sentido de ajustar a vida econômica interna aos padrões de uma economia capitalista. Em outras palavras, estimulavam a organização de uma economia de mercado integrada nacionalmente. Por isso, os dois polos concomitantes, em que aquela pressão estrutural e funcional se

¹⁰ Cabe destacar que o processo de industrialização no Brasil se distingue em duas etapas: na primeira, de industrialização restringida, observa-se o extensivo aumento do uso de mão de obra na indústria de bens de consumo duráveis leves; na segunda fase, de industrialização pesada, se tem a diminuição intensiva do emprego industrial, haja vista o desenvolvimento das técnicas de produção na indústria de bens duráveis pesados e de bens de capital (MELLO, 1988).

manifestava, diziam respeito: 1.^o) à expansão do trabalho livre, em volume e em diferenciação; 2.^o) à expansão da produção destinada ao consumo interno, também em volume e diferenciação. (FERNANDES, 1974, p. 126-127).

Mello (1988) é enfático quando se refere que a “opção” brasileira pela produção de bens de consumo não se dá em função da justificativa da demanda do mercado, pois tanto era preciso produzir bens de consumo, quanto meios de produção. Também não pode ser explicada pela suposta baixa rentabilidade da indústria de bens de produção, em vista das flutuações da taxa de câmbio e das alterações salariais. A questão se explica ao levar em consideração o volume de investimento necessário para a implantação da indústria pesada que, no contexto da Segunda Revolução Industrial, passou a demandar maior volume monetário para a sua aquisição. Ademais, frente a acirrada concorrência entre os países, a disponibilidade de tecnologia necessária à indústria pesada ainda era escassa.

Essa opção inicial pela indústria de bens leves, portanto, justifica-se pela simplicidade da tecnologia empregada, pelo fácil acesso aos equipamentos necessários, pela ausência de maiores complicações no seu manuseio e, principalmente, por ser um investimento que “cabia no bolso da economia brasileira”, devido aos seus custos baixos. Com isso, o processo de industrialização se manteve restringido no Brasil, levando em consideração o parco desenvolvimento das bases técnicas e financeiras, o que imputou limites à ampliação do processo de industrialização, pois “uma vez restringida a industrialização, a acumulação industrial continuou submetida ao limite, em última instância, imposto pela capacidade para importar e a economia brasileira persistiu ocupando uma posição subordinada na economia mundial capitalista.” (MELLO, 1988, p. 116).

A importância do café no cenário nacional era tamanha, que **a burguesia cafeeira exercia um enorme poderio político, especialmente com a proclamação da República**. O café chegou a emplacar setenta por cento do total das exportações brasileiras, se constituindo em uma das principais fontes de recurso da administração federal, em torno da qual se estruturava boa parte da política econômica e financeira. Quando se iniciou a crise de 1929, foi preciso que os produtores de café buscassem socorro junto ao governo que, por sua vez, negou-se a quebrar acordos anteriores e disponibilizar crédito. Frente a essa situação de divergência de interesses, alguns governos estaduais e os “barões do café” sentiram-se traídos pelo governo federal, o

que veio a sustentar a formação de uma oposição ao governo do Presidente Washington Luís (IANNI, 2004).

Sodré (1976) reitera que o café “é um negócio do Estado”: é o Estado que compensa o produtor latifundiário e o responsável pela exportação, com vistas a garantir os preços exigidos pelo mercado mundial.

É o Estado que corre todos os riscos, e suporta todos os encargos, que compra os estoques quando invendáveis, que os armazena por sua conta, que fornece os créditos fáceis, transporte barato, que perdoa dívidas, concede favores, subvenciona e abona altos rendimentos às oligarquias agrárias e às oligarquias mercantis que dominam a economia cafeeira. (SODRÉ, 1976, p. 348).

Isso dá ideia de ***como essa fração da burguesia brasileira “apropriou-se” do Estado em favor de seus interesses e explica a centralidade do latifúndio na economia brasileira até os dias atuais***. Esse determinante histórico será retomado oportunamente.

Interessa enfatizar, como já dito, que a burguesia comercial, intrinsecamente ligada aos negócios do café, vem a se tornar a burguesia industrial. Desse modo, não é certo afirmar que havia uma disputa acirrada entre esses diferentes segmentos da burguesia; pelo contrário, era notável a complementariedade entre as duas esferas. As relações de forças presentes na Revolução de 1930 são a prova cabal disso, pois mesmo diante de uma certa insatisfação dos setores urbanos em relação à administração do Estado, que culminou na deposição de Washington Luís, representante da oligarquia rural, o capital em que se sustentava ambas as burguesias, era de natureza comercial.

Tanto o capital industrial, quanto o agrário, são comerciais, pelo fato do Brasil não dispor de condições para manter sua reprodução autonomamente, dependendo da inserção no sistema capitalista mundial para ter acesso a bens de produção (SANTOS, 2012). Esses capitais, mesmo que apresentassem diferenciações, tinham origem a partir da produção cafeeira, logo, eram fundamentalmente agrários. Nessa direção, se ressalta mais uma vez a importância do café, até mesmo para os segmentos urbanos, que nele se sustentavam. Por isso, ao visar interesses econômicos, esse grupo reivindicava, frente ao Estado, uma política cafeeira mais atenta com a atual situação crítica que enfrentavam, defendendo o

estabelecimento de medidas que proporcionassem a valorização do café (IANNI, 2004).

A crise de 1929 gerou efeitos de cunho político e econômico para o Brasil que expuseram as limitações da economia primário exportadora brasileira. O preço e a quantidade de matérias-primas exportadas despencaram; países como Estados Unidos e Inglaterra, grandes importadores da produção brasileira, abandonaram a política de livre comércio e recorreram à proteção das alfândegas. Como não podia ser diferente, essa queda foi registrada também no café, que passava por um momento de aumento da produção, mas para que os ganhos dos grandes produtores de café fossem mantidos, o Estado brasileiro comprou as sacas de café acumuladas, afim de queimá-las e indenizou os produtores.

A revolução de 1930 e a grande depressão de 1929 marcam o fim do Estado Oligárquico no Brasil, com o declínio das exportações e das importações provocado pela crise. Além da crise de 1929, outros fatores como a Segunda Guerra Mundial e o direcionamento da política governamental, contundentemente nos anos 1950 a 1960, conduziram à disseminação da indústria. Entretanto, é importante esclarecer que isso não representou a lateralização ou redução da importância econômica e política da economia agroexportadora no capitalismo brasileiro.

A reestruturação do aparelho estatal e as mudanças na administração federal pós 1930, conferem uma nova roupagem à atuação do poder público em relação às atividades econômicas. No plano internacional, essas medidas configuraram-se como reação à crise e requisitavam o abandono dos princípios liberais, em nome de uma maior intervenção governamental nas atividades econômicas. No Brasil significaram a elevação da taxa cambial que se desdobrou no encarecimento das importações com o aumento do valor do dólar, afim de manter os lucros do setor cafeeiro. Essa estratégia ocasionou o aumento da demanda interna por produtos manufaturados, haja vista que os importados estavam mais caros, estimulando assim, o aumento da produção manufatureira (IANNI, 2004).

Mesmo com essas transformações, ***o caráter que a burguesia brasileira assume dá o tom para uma das determinações que sustentam a persistência do latifúndio no Brasil.*** A classe dominante, apoiada na grande propriedade agrária, converge para o Estado, com o intuito de garantir os interesses dos latifundiários, o que conseqüentemente, impossibilita a ocorrência de reformas clássicas no país. A partir disso, empreendem esforços para garantir seus preceitos econômicos e

monopolizar a direção da estrutura estatal. Nesse sentido, é que se explicam os episódios brasileiros da Revolução Burguesa.

Sodré (1976, p. 344) apresenta que o latifúndio se constitui em uma contradição para a burguesia, pois “[...] sendo hoje a burguesia classe dominante, no Brasil, e estando o Brasil na etapa em que o desenvolvimento da burguesia exige a liquidação do latifúndio, ela não o liquida definitivamente.” A liquidação do latifúndio não ocorre justamente porque essa contradição se relaciona com outras contradições, e principalmente porque a burguesia brasileira depende do latifúndio para se estruturar enquanto classe econômico-política dominante. A partir dessa contradição, se estabelece a relação com o imperialismo, que impõe qual o modelo produtivo deve ser desenvolvido no país. Como desdobramento desse movimento,

A economia de exportação assentou fundamentalmente na existência do latifúndio: os produtos exportados eram, e ainda são, em grande parte, produzidos em áreas agrícolas de predominância latifundiária. O poder político dos latifundiários repousou justamente nisso. Eles manipularam o aparelho do Estado segundo os seus interesses, para preservá-los, para defendê-los. Essa defesa fez-se através de privilégios que só o domínio do poder permitia, e em prejuízo de toda a população e da economia de mercado interno. [...] Havia constante excesso do que se destinava aos mercados externos; havia frequente falta do que se destinava ao mercado nacional. Isso não acontecia por acaso, evidentemente: acontecia pelo fato de que todos os privilégios eram canalizados para a economia de exportação, mesmo nas fases de superprodução, e principalmente nessas fases, enquanto a economia de mercado interno era relegada ao esquecimento. (SODRÉ, 1976, p. 346).

Fernandes (1974, p. 17) salienta que a burguesia no Brasil possui características próprias em virtude do padrão de civilização aqui desenvolvido, que difere obviamente da realidade apresentada em outros países, podendo-se afirmar

[...] que se trata de entidades que aqui aparecem tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido na evolução da Europa, mas dentro de tendências que prefiguram funções e destinos sociais análogos tanto para o tipo de personalidade quanto para o tipo de formação social.

Assim o burguês brasileiro exerce papéis históricos decorrentes das suas funções econômicas exercidas no âmbito da sociedade. Nesse sentido, os episódios que dão fundamento à Revolução Burguesa no Brasil, servem para explicar o

processo de incorporação de uma forma específica de organizar a economia, a sociedade e a cultura, que depende da universalização do trabalho assalariado. “Falar em Revolução Burguesa, nesse sentido, consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil.” (FERNANDES, 1974, p. 20).

Através dos interesses da burguesia latifundiária é que se moldou a organização do poder nos níveis da economia, da sociedade e do Estado. Interessa a essa burguesia tudo o que for vantajoso, independentemente de que tais ações estejam conectadas aos caminhos do “atraso” ou a avanços no rumo da modernidade. Destaca-se a capacidade de mutação que a burguesia brasileira assume, sendo capaz de adaptar-se constantemente e, ao mesmo tempo, conservar aspectos anacrônicos (FERNANDES, 1974).

Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação sócio-econômica no que Weber entendia como “poder político indireto”. As próprias “associações de classe”, acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares. Em consequência, a oligarquia não perdeu a base de poder que lograra antes, como e enquanto aristocracia agrária; e encontrou condições ideais para enfrentar a transição, modernizando-se, onde isso fosse inevitável, e irradiando-se pelo desdobramento das oportunidades novas, onde isso fosse possível. (FERNANDES, 1974, p. 204).

Segundo Fernandes (1974), as raízes do nosso capitalismo dependente, levaram à perpetuação das estruturas econômicas coloniais, conduzindo à formação de uma burguesia ligada fortemente a propriedade agrária, capaz de minar qualquer possibilidade de autonomia política. É essa mesma condição de dependência que molda o mercado, voltando todos os interesses para a exportação o que, em consequência, atrofia o mercado interno. O intuito não era alavancar processos econômicos de desenvolvimento interno, mas assegurar a condição de heteronomia, fortalecendo a incorporação dependente da economia brasileira às economias de capitalismo central. Por trás disso, se sustentavam os grupos econômicos

estrangeiros e nacionais, que possuíam interesses homogêneos em relação aos direcionamentos da economia, resultando em relações de colaboração bastante amistosas.

1.2 Avanço da industrialização e persistência dos latifúndios: uma contradição aparente no caso brasileiro

A tarefa de contextualizar a reforma agrária no âmbito do capitalismo brasileiro se relaciona diretamente com a particularidades da formação social do Brasil, que foram apontadas anteriormente em linhas gerais, sendo preciso retomar alguns aspectos para tecer maiores considerações. Recorre-se a Netto (1996) para ressaltar em um primeiro momento de análise, o caráter conservador da modernização operada pelo capitalismo brasileiro, em que o desenvolvimento capitalista tem sido capaz de abarcar formas econômicas-sociais consideradas retrógradas ao seu desenvolvimento, como foi o caso do latifúndio. Ou seja, o que em outras formações sociais foi motivo de transformações estruturais, no Brasil manteve-se integrado à dinâmica capitalista.

Em segundo lugar, tem-se a exclusão das forças populares das decisões políticas. Por impulso da classe dominante, os segmentos das classes subalternas e seus representantes foram majoritariamente excluídos dos processos decisórios. Por fim, na formação social brasileira, o Estado funciona como um potencial instrumento que dificulta o erguimento na sociedade civil, de representantes de vontades coletivas e de projetos societários alternativos (NETTO, 1996).

Esses fenômenos conduzem a um desenvolvimento capitalista tardio, heteronômico e altamente excludente, em que os processos decisórios são definidos pelo “alto”, com a quase exclusiva participação de grupos pertencentes à estrutura do Estado. Nessa direção, a reprodução histórica do latifúndio no Brasil se explica tomando como base duas premissas: sua função no bojo das relações capitalistas internacionais, e o poderio político exercido pelas classes dominantes calcadas na grande propriedade agrária.

A primeira determinação, se relaciona diretamente com a manutenção do desenvolvimento desigual e combinado, em vista ao aumento dos lucros dos países de capitalismo central. Para isso, deve-se considerar que o desenvolvimento do modo de produção capitalista, ocorre dentro de uma estrutura socioeconômica específica,

caracterizada por diferenças de grande importância. Cada nação apresenta determinadas particularidades socioeconômicas e para que o capitalismo se desenvolva nesses espaços utiliza-se de formas em que há combinação entre modos de produção passados e presentes (MANDEL, 1982). O latifúndio no Brasil é um exemplo dessa perspectiva: oriundo do sistema colonial foi responsável por definir alguns traços marcantes das classes sociais, bem como suas atividades econômicas e culturais.

Santos (2012) ressalta que esse movimento deixou como herança o latifúndio de monocultura extensiva destinado à exportação, enquanto padrão produtivo, que vem designar o lugar que o Brasil ocupa na divisão internacional do trabalho capitalista. A predominância do modelo agroexportador é resultado do emprego de meios de produção de baixo custo, em que se inclui a força de trabalho, possibilitando a produção de matérias-primas a preços baixos. Dessa forma, tanto os produtores, quanto os compradores saem satisfeitos com as negociações, o que os mantém acomodados em um terreno de vantagens econômicas e, em contrapartida, provoca o engessamento das relações produtivas, dificultando o desenvolvimento do mercado interno e da indústria pesada no país.

Ao se caracterizar como uma economia voltada à exportação, o Brasil se insere no circuito de dominação do capital. Devido a sua inserção no mercado internacional, que direcionava seus interesses para o mercado externo, não há a constituição de forma independente de forças produtivas capitalistas, implicando que a reprodução ampliada do capital não se desenvolva internamente, em virtude da ausência de um departamento de bens de produção.

Por isso o capitalismo brasileiro faz jus à denominação de “capitalismo retardatário”, reproduzindo o discurso da “dita” vocação agrária e a manutenção da concentração fundiária. Até 1950, a tecnologia permanecia concentrada nos países de capitalismo central e a possibilidade de desenvolver estratégias de acumulação capitalista por conta própria era remota, o que manteve a industrialização restringida.

O primeiro argumento que sustenta essa denominação, refere-se à própria origem do capital industrial, relacionada ao capital cafeeiro, conforme delineado. É a economia cafeeira, que fornece as condições necessárias para o surgimento da indústria: o capital acumulado disponível para a indústria, a força de trabalho e criação de um mercado interno.

Em suma, o complexo exportador cafeeiro, ao acumular, gerou o capital-dinheiro que se transformou em capital industrial e criou as condições necessárias a essa transformação: uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, *o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador*. (MELLO, 1988, p. 100 – grifos originais).

Mesmo esses fatores sendo capazes de demandar o surgimento tanto de indústrias de bens de consumo, quanto de bens de produção – forças produtivas capitalistas – a opção foi pelas primeiras. Para que fosse possível se constituir forças produtivas de natureza especificamente capitalistas, se requeria a criação de um setor de bens de produção, responsável por conferir maior autonomia em relação à importação dessas tecnologias. Entretanto isso não ocorreu, relegando a implantação retardatária da indústria pesada no país, principalmente porque era necessário um conjunto de investimentos e o acesso a tecnologias mais avançadas, que estavam monopolizadas nas mãos das grandes empresas dos países industrializados (MELLO, 1988).

A exportação de capitais se valia da venda de bens de produção e, obviamente, não iria abrir mão do lucrativo negócio,

[...] os investimentos estrangeiros, longe de promover o desenvolvimento industrial dos países em que se aplicavam e servir aos interesses da economia nacional desses países, tiveram como finalidade “enrijecer e fortalecer o sistema sob o qual os países subdesenvolvidos se especializaram na produção de matérias-primas e gêneros alimentícios para exportação” [...] a razão da exportação de capitais está, justamente, na busca de maiores lucros, de taxas mais altas de remuneração. (SODRÉ, 1976, p. 360-362).

Mello (1988) salienta que para que fosse possível implantar a indústria pesada no Brasil era necessário uma série de pacotes de investimentos, realizados por um conjunto de empresas, o que não aconteceria sem a intervenção do Estado. Primeiro porque os países de capitalismo central estavam se recuperando da crise de 1929, com o regime de “aperto de cintos” e com a centralização do financiamento da acumulação de capitais e, segundo, porque seria tolice pensar que uma empresa internacional se submeteria aos riscos de investir no país, devido às baixas taxas de lucro.

E assim aconteceu, o Estado brasileiro investiu maciçamente em infraestrutura, implantou as chamadas indústrias de base, como também forneceu incentivos a

empresas estrangeiras, além de gerar demanda para seus produtos. Tendo em vista a situação favorável, a empresa estrangeira – mais especificamente a europeia –, decidiu investir no Brasil, o que se explica também pela necessidade recorrente do capitalismo monopolista buscar novos espaços no âmbito global, especialmente em decorrência da expansão dos oligopólios e do avanço dos conglomerados financeiros (MELLO, 1988).

Esse período de intensiva intervenção do Estado no processo de industrialização, a partir dos anos 1950, constitui o “Estado Desenvolvimentista”, particularmente impulsionado com a acessão de JK ao governo, “que passa a regular, mais sistematicamente, as relações econômicas internas e externas ao formular diretrizes de políticas econômicas que favoreciam explicitamente a expansão de empresas privadas nacionais, sobretudo em associação com o capital internacional.” (SANTOS, 2012, p. 145).

Muito embora o desenvolvimento capitalista estivesse conduzindo à industrialização pesada, ***foram mantidos os tradicionais lastros em que se assenta a produção brasileira, propiciando a manutenção da concentração fundiária.*** Outro ponto que merece destaque, é que ***os próprios impactos da industrialização pesada se direcionam contundentemente para o campo, através da modernização da agricultura.***

Em suma, a modernização expressa nos limites do capitalismo brasileiro, se dá sob as mesmas bases: a grande propriedade territorial, refém de tecnologia estrangeira, para a produção de bens primários, destinados à exportação. Por um lado, o embargo tecnológico exercido pelos países de capitalismo central, consolidou o lugar ocupado pelo Brasil no âmbito da divisão internacional do trabalho. A partir de uma outra perspectiva, contribui para este quadro também a existência de uma burguesia acomodada que, mesmo se beneficiando do Estado, não se preocupou em reivindicar investimentos no campo da pesquisa e da tecnologia (SANTOS, 2012).

Como se pode ver, o Estado atua bem de perto no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Os governos de Getúlio contribuíram nessa direção através de medidas de legislação social e trabalhistas, além do investimento direto na industrialização. Este último, no entanto, não desembocou no rompimento com interesses da burguesia agrária, muito pelo contrário, manteve a política de valorização do café, decisiva para a economia agroexportadora e para a sustentação do latifúndio.

Inúmeras foram as medidas estabelecidas pelo Estado para beneficiar a burguesia que, ao estar atrelada ao capital internacional, mesmo que de forma subalterna, também atuou para manter essa relação de subserviência da qual tirava proveito. Nessa direção, é possível pensar a atuação da burguesia para a consolidação do golpe de 1964, considerando que essa estratégia respondeu às determinações da dinâmica capitalista em escala internacional, servindo para impulsionar ainda mais o processo de industrialização pesada, mediante investimentos estrangeiros.

Interessa notar que a burguesia brasileira que dá sustentação ao golpe, conforme apresentado, em nada se relaciona com a burguesia clássica, fortemente ligada a ideais revolucionários. Essa burguesia apresenta uma visão cultural e econômica limitada, em virtude de sua inserção subalterna no bojo da dinâmica capitalista internacional. A partir disso, se reafirmam os elementos que compõem o perfil oligárquico da classe dominante que asseguraram, mesmo com a industrialização pesada, a permanência do latifúndio com uma nova “feição”, para atender aos ditames oriundos das relações capitalistas de produção, em sua nova fase.

Essa burguesia, que tem em suas mãos o aparelho do Estado, se lança na defesa dos seus interesses privados. Ora, se a burguesia se sustenta na grande propriedade agrária, qualquer alteração que viesse implicar em alterações na estrutura fundiária, pondo em risco a manutenção do latifúndio, poderiam colocar em risco também o seu poder econômico. Desse modo, o governo de João Goulart que se apresentou bastante progressista, aos olhos dos grupos opositores, foi visto como uma ameaça de implantação do socialismo e, sobretudo, uma ameaça à conservação do seu poderio econômico, ao estar compromissado com um conjunto de reformas – dentre elas a reforma agrária – que visavam promover o combate às desigualdades sociais.

A série de descontentamentos, que ganhou adesão da classe média urbana, culminou no golpe militar, justificado pela ideologia da “segurança nacional” e da “purificação da democracia” (SANTOS, 2012). O golpe de abril, de acordo com Netto (1996) revela algo de uma amplitude maior, cravado na nova tessitura da divisão internacional do trabalho no mundo capitalista. Processou-se uma contrarrevolução preventiva, especialmente nos países de terceiro mundo, devido aos movimentos que aí insurgiam

A finalidade da contrarrevolução preventiva era tríplice, com seus objetivos particulares íntima e necessariamente vinculados: adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de países ao novo quadro do inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital; golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a essa reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo. (NETTO, 1996, p. 16).

Ademais, busca-se o significado dessa empreitada nos liames da formação sócio-histórica brasileira, na qual se incluem uma economia direcionada ao mercado externo, a inexistência de uma ruptura com o estatuto colonial, a condição de apatia da burguesia justificada pela sua associação dependente aos centros externos¹¹ (NETTO, 1996).

Dentre as características da ditadura militar brasileira estão o aumento das funções burocráticas do Estado, o enfraquecimento das instituições representativas, o aprofundamento das desigualdades regionais, principalmente através do caráter industrial-urbano do desenvolvimento, aliado à concentração de crédito e subsídios direcionados a empresa agrícola voltada à exportação, gerando, conseqüentemente, a concentração de renda no campo (ABRANCHES, 1985 *apud* SANTOS, 2012).

Berhing e Boschetti (2011) sinalizam para a dissonância existente entre o contexto internacional e o brasileiro: enquanto o primeiro se caracteriza pela reação burguesa à crise do capital a partir dos anos 1960, o Brasil no pós 1964, presenciava a generalização da produção em massa de produtos como automóveis e eletrodomésticos, iniciada desde 1955 com o Plano de Metas de JK. Os avanços registrados no plano econômico se justificam através do processo de internacionalização da economia brasileira, que é alavancado através da busca do capital por alternativas de valorização, almejando a restauração da taxa de crescimento. Desde o esgotamento dos “anos dourados”, uma das saídas utilizadas pelo capitalismo, foi a ampliação dos mercados para os produtos fordistas, do quais o Brasil foi um exemplo.

¹¹ Santos (2012) apresenta que dentre as muitas discussões levantadas sobre o golpe militar, se destaca a questão do financiamento dos Estados Unidos. Independente da veracidade ou não dessa afirmação, o que acontece é que o governo recém instaurado foi rapidamente reconhecido pelo governo norte-americano, o que possibilitou uma maior assistência financeira, enquanto o Brasil, em contrapartida adotou uma política bastante amistosa com os Estados Unidos.

Desse modo, o modelo de desenvolvimento que tem início no governo de Juscelino alcança patamares mais elevados, refletindo ainda o contexto internacional dos “30 anos dourados”. Esse quadro, possibilitou a expansão monopolista em busca de alternativas de mercado em conjunto com a implantação de uma política governamental que seguia as determinações do capitalismo internacional, através da regulação dos salários, da concessão de crédito, dentre outras medidas, dando início à segunda fase de industrialização pesada. Posteriormente esses fatores, servem de base para o “milagre econômico”, e conseqüentemente para que fosse possível vivenciar uma espécie de fordismo com “feições” brasileiras, contando com o apoio das grandes corporações financeiras internacionais (SANTOS, 2012).

A burguesia e o Estado, como em outros momentos da história brasileira, atuaram associados ao capital internacional, para atrair os capitais para o Brasil diante da ameaça de liquidez provocada pela crise. Essa estratégia fez com que a economia avançasse por meio de uma industrialização que, nitidamente, “saltou” etapas às custas do reforço de sua condição heteronômica frente ao imperialismo.

As décadas de 1950 e 1960 foram um marco no que diz respeito às relevantes mobilizações e participações dos movimentos sociais camponeses na arena política e econômica do país, frente a um cenário de acentuação da desigualdade social e da expropriação, além do contexto político marcado por uma rígida restrição ao sindicalismo rural, devido ao compromisso firmado entre os governos e os latifundiários. Um exemplo que deixa clara essa aliança, é a aprovação do Estatuto da Terra em 1964 que, ao ser bastante modificado pelos representantes da oligarquia agrária no parlamento, direcionou o apoio estatal à modernização da agricultura de larga escala com o intuito de incentivar a consolidação da agroindústria no país.

A modernização da agricultura segundo Graziano da Silva (1981) trouxe alguns reflexos para o campo brasileiro: o fechamento de novas fronteiras agrícolas, a modernização do Centro-Sul e a crescente presença do capital monopolista no meio rural. Em consequência disso, reduz-se a necessidade de mão de obra no espaço agrário, com o processo de substituição da força de trabalho pela máquina, de forma que a expropriação dos camponeses os transforma em proletários disponíveis para o capital.

Ademais, a política de ocupação da fronteira amazônica desenvolvida no período através das grandes fronteiras pecuárias levou ao aumento da concentração fundiária, e intensificou a expulsão dos trabalhadores da terra. Por outro lado, os

pequenos agricultores passam a se submeter à nova lógica de aumento da produtividade do campo, através da compra de insumos industriais, o que representou uma completa modificação na sua estrutura de custos. Para arcar com as novas despesas provenientes da produção rural, os pequenos produtores e os membros das suas famílias acabam, em grande parte, se tornando assalariados temporários nas grandes propriedades vizinhas (GRAZIANO DA SILVA, 1981).

O fenômeno que se gesta no campo a partir dos anos sessenta, denominado de Revolução Verde, altera toda a dinâmica das relações tradicionais que existiam no meio rural, resultando na incorporação de máquinas e insumos agrícolas. Esse processo foi amplamente estimulado pelo governo brasileiro e significou, além do aumento da competitividade no campo, a diminuição dos postos de trabalho. Romeiro (2002) enfatiza que o diferencial nos processos de modernização da agricultura que se desenvolveram nos países de capitalismo retardatário: o comando das oligarquias rurais tradicionais. A estrutura oligárquica acaba limitando as possibilidades da modernização da agricultura gerar resultados positivos para o conjunto da sociedade e não apenas de restringi-los a um grupo em particular. Assim,

Nesse tipo de relação, a manutenção de um numeroso contingente de trabalhadores dura enquanto convém aos grandes proprietários. Face a uma nova oportunidade de ganhar dinheiro, como a apresentada pela revolução verde, que dispensa a participação ativa da massa camponesa, os grandes proprietários não hesitam em romper essas relações clientelísticas de compromisso, provocando desemprego e acelerando o êxodo rural, embora em menor grau comparativamente com os países latino-americanos. (ROMEIRO, 2002, p. 118).

No bojo da nova dinâmica industrial instaurada, a agricultura que sempre foi o principal sustentáculo da economia brasileira, responsável inclusive por subsidiar o desenvolvimento da indústria no Brasil, é novamente requisitada, dessa vez para “gerar divisas para sustentar a balança comercial”, especialmente após a década de 1970. Nessa direção, investe-se em políticas de modernização da agricultura, de forma que “[...] o tipo de produto de origem agrícola que passa a compor a pauta de exportações já não é mais o produto primário apenas, mas sim, produtos com diferentes níveis de processamento da indústria.” (BRAUN; SHIKIDA, 2004, p. 01).

Como foi apresentado, a história do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, expõe os caracteres de uma economia de base agrária, que embora possua um segmento industrial continua calcado na produção de bens primários para a

exportação. As classes dominantes da fração industrial se interligam com as classes dominantes provenientes do meio rural, ao estabelecer relações políticas e econômicas.

Essa perspectiva é comprovada ao considerar a pertinência de governos de cunho oligárquicos ou autoritários no Brasil que atuam manipulando o poder estatal, fazendo uma reforma agrária dentro dos interesses dos grandes proprietários de terra, ou atuando na expansão do capitalismo no campo. Os espaços públicos passam a se orientar, quase que exclusivamente, para atender a objetivos de grupos privados, aos interesses da burguesia que nunca exerceu, no Brasil, tarefas clássicas, ligadas a ideais revolucionários e universais.

É importante sinalizar que no caso brasileiro os setores industrial e agrário não se constituem em duas esferas isoladas, mas atuam de forma complementar e interdependente em relação as forças produtivas. Além disso, a produção industrial se dá majoritariamente apoiada na apropriação de parte do excedente econômico produzido no campo, uma vez que a origem deste capital, em geral, é a mesma.

Se colocarmos os dados em seu panorama mais amplo, constatamos que a história brasileira tem sido profundamente marcada pela sociedade agrária, pelo desenvolvimento das forças produtivas e da relação de produção no mundo agrário. Se fossemos especificar: a história da escravidão é agrária; o problema da abolição é agrário; o da Proclamação da República é agrário; a revolução de 30 divide o poder entre as oligarquias agrárias e as nascentes classes sociais urbanas; o golpe de 64, independente das definições que se queira dar, não se explica sem a aliança entre a burguesia industrial e a agrária. (IANNI, 2004, p. 143).

No campo, particularmente, a grande empresa capitalista se constitui uma expressão da economia política, ao lado da qual subsistem as pequenas e médias empresas. A burguesia de base agrária se articula com a burguesia industrial e financeira – a burguesia urbana – às vezes através do mesmo grupo econômico, ou até mesmo do mesmo empresário ou família. A agricultura passa a atender a exigências de reprodução do capital industrial (IANNI, 2004).

Para entender, portanto, a reforma agrária no Brasil é preciso considerar os interesses da classe dominante que tem sua sustentação econômica através da sua inserção subalterna na economia internacional. Por meio dessa condição, se delega ao Brasil o papel de produtor de matérias-primas que se tornam altamente lucrativas através de mão de obra barata, para atender os requisitos de competitividade do

mercado internacional. Ainda seguindo essa determinação, é imperioso para a reprodução do capital nos moldes brasileiros, a manutenção de uma elevada concentração de terras, em que se assenta a produção agroexportadora.

Mesmo com o desenvolvimento da economia brasileira sob bases da produção industrial, a agricultura ainda exerce um importante papel no cenário econômico e político, “inclusive ela se modificou acentuadamente, à medida que era reincorporada aos movimentos do capital industrial, às exigências da urbanização e às flutuações do comércio internacional.” (IANNI, 2004, p. 229).

O poder político e econômico brasileiro se articula umbilicalmente com a produção agropecuária e industrial. A burguesia é formada também por um segmento internacional, que está presente no campo. Comumente esses mesmos burgueses são os proprietários da indústria.

A questão da democracia no Brasil não se resolve apenas na cidade. Implica o campo, as classes sociais rurais. Mais do que isso, implica as relações e as influências recíprocas entre a cidade e o campo. O peso econômico e político da agricultura, na definição da fisionomia da formação social capitalista brasileira, precisa ser avaliado, se queremos compreender as condições de criação de uma democracia no Brasil. É essa realidade que cria as possibilidades de alianças de classes urbanas e rurais. (IANNI, 2004, p. 158).

A questão agrária exerce uma notável importância na conformação do Estado brasileiro. Nesse âmbito, o poder público é impulsionado a traçar medidas para a agricultura com base nos interesses da indústria, do comércio e do capital financeiro, enquanto, por outro lado, o campo é subordinado à cidade.

A rigor, o proprietário do capital, principalmente a burguesia industrial, beneficia-se várias vezes da subordinação do campo à cidade, da agricultura à indústria. Primeiro pela garantia de suprimentos de gêneros alimentícios e matérias-primas. Segundo, devido à administração de preços pelo poder público, de acordo com os interesses da burguesia industrial; administração essa que se mescla com as políticas governamentais de crédito, modernização tecnológica, quimificação e outras, em favor da indústria. Terceiro, pela produção de divisas com as exportações de gêneros e matérias-primas, exportações essas favorecidas pelo poder público; divisas essas das quais se beneficiam os bancos e indústrias, ou o grande capital financeiro. Quarto, pela garantia de reservas de força de trabalho no mundo agrário, o que representa sempre um manancial, tanto para a expansão da indústria como para deprimir os níveis de salários reais na cidade. (IANNI, 2004, p. 247).

A reforma agrária no Brasil obedece às determinações do poder dominante, em que se destacam a burguesia industrial e financeira (cujas origens remetem ao capital comercial, segundo o que foi tratado). Seus interesses encontram-se bem representados no âmbito do Estado sendo, também, expressão do desenvolvimento do capitalismo no campo. Portanto, as respostas públicas à questão agrária obedecem, sobretudo aos critérios da comodidade e da conveniência com os interesses destas classes, de modo a não interferir na dinâmica de acumulação e lucratividade dos grandes proprietários rurais, assegurando o latifúndio como fundamento e princípio da propriedade privada de terras no país já que, conforme será tratado no seguimento destas reflexões, a economia brasileira contemporânea continua cada vez mais refém da exportação de produtos primários, em suas diversas matizes, na atualidade conhecidas como *commodities*.

CAPÍTULO 2

A REFORMA AGRÁRIA NO CONTEXTO DAS PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Os anos 1990 são marcados pela entrada do Brasil no neoliberalismo, fortemente ligado ao processo de mundialização do capital e ao aumento das transações financeiras em escala internacional. Com a inserção da lógica do capitalismo financeiro no campo, a questão agrária é incorporada ao debate das “reformas” propostas para os países de capitalismo periférico. Essas reformas implicaram em sérias alterações para o direcionamento da política agrária, ao priorizar a remuneração do capital em detrimento das demandas dos trabalhadores rurais.

A agricultura, nesses termos, se sujeita às determinações das grandes companhias internacionais ligadas à cadeia do agronegócio. Essa inserção teve início com o processo de modernização capitalista do campo brasileiro na década de 1960 e, a partir da ótica neoliberal, adquiriu novos contornos frente à desnacionalização do capital. A atuação do Estado nesse período é decisiva para a consolidação do modelo de desenvolvimento proposto pelo capital, que se constitui como o principal agente na execução do projeto direcionado ao mercado.

Nesse sentido, é primordial compreender o papel desempenhado pela administração governamental no contexto neoliberal, especialmente os governos FHC, Lula e Dilma, em vista da sua importância para a análise da atual conjuntura e para os objetivos deste estudo. Para isso, recorreu-se à pesquisa bibliográfica em busca de temas transversais, bem como a dados quantitativos coletados por meio de pesquisa em sites, afim de auxiliar no desvendamento das questões de pesquisa.

Antes de adentrar no debate da reforma agrária no âmbito da política agrária, é pertinente tecer algumas considerações mais gerais acerca do processo de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Essas transformações que levam ao capitalismo financeiro apresentam variações e especificidades que, como é o caso do Brasil devido à sua inserção retardatária ocasiona, além de outras implicações, diacronia entre o contexto histórico nacional e o internacional.

2.1 O campo sob as determinações do capital financeiro

Com o surgimento dos monopólios industriais e a alteração na função exercida pelos bancos, a partir do último terço do século XIX, originou-se uma nova faceta do capital que passou a ser denominado de capital financeiro. A dominação via capital financeiro pode ser perversa e sangrenta, ao passo que conduz a tamanha subordinação das relações econômicas e internacionais dos Estados que é capaz de passar por cima de toda e qualquer independência política (LÊNIN, 1984).

A concentração de capitais e o aumento das movimentações bancárias levaram à formação, por meio da aglomeração de diversos montantes de capitais individuais, de um capital coletivo gigantesco.

Ao movimentar contas correntes de vários capitalistas, o banco realiza, aparentemente, uma operação puramente técnica, unicamente auxiliar. Mas quando esta operação cresce até atingir proporções gigantescas, resulta que um punhado de monopolistas subordina as operações comerciais e industriais de toda a sociedade capitalista, colocando-se em condições - por meio das suas relações bancárias, das contas correntes e de outras operações financeiras -, primeiro de conhecer com exatidão a situação dos diferentes capitalistas, depois de controlá-los, exercer influência sobre eles mediante a ampliação ou a restrição do crédito, facilitando-o ou dificultando-o, e, finalmente, de decidir inteiramente sobre o seu destino, determinar a sua rentabilidade, privá-los de capital ou permitir-lhes aumentá-lo rapidamente e em grandes proporções, etc. (LÊNIN, 1984, p. 14-15)

Os bancos passaram a abarcar além da função de pagamento, típica do capitalismo comercial, a atividade de crédito. Em vista de seu domínio sob o montante de capitais oriundos de uma parcela significativa da população, os bancos disponibilizavam empréstimos para os grandes industriais investirem em suas indústrias para enfrentar a concorrência, contribuindo, assim, para a centralização do capital (NETTO; BRAZ, 2006).

Através do capital concentrado nos bancos é possível para os capitalistas industriais aumentar os investimentos. Por meio da aplicação do capital disposto pelos bancos na indústria, os primeiros podem dispor dos juros oriundos de empréstimos. Essa relação de permuta é tão necessária para os bancos como para as indústrias, pois ambos gozam de grandes lucros e obtêm vantagem contra os concorrentes.

Essas relações estabelecidas entre as atividades bancárias e industriais, permitiu também o surgimento de uma permuta entre os dois ramos: os proprietários dos bancos passaram a ser donos de indústrias, o que acontecia também com os donos das indústrias que passaram a controlar ações dos bancos. Esse fenômeno gestou com bastante impulso o desenvolvimento do capital financeiro, que tem prosseguimento nos séculos XX e XXI.

O capitalismo deixa de depender da Bolsa de Valores enquanto um mecanismo regulador da concorrência e passa a depender, nessa nova etapa, apenas dos bancos, que passaram a funcionar similarmente a uma bolsa individual. Refletindo esse momento de transição, tem-se que “o que caracterizava o velho capitalismo, no qual dominava plenamente a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo moderno, no qual impera o monopólio, é a exportação de capital.” (LÊNIN, 1984, p. 28).

O fenômeno da *mundialização* do capital permitiu que os Estados Unidos se destacassem frente ao quadro político e institucional. De acordo com Iamamoto (2008) a mundialização da economia assenta-se, em primeiro plano, nos grupos industriais transnacionais, que se originaram a partir de junções e compra de empresas em um contexto marcado pela desregulamentação e liberalização econômica. Desse modo

As empresas industriais associam-se às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados Nacionais. (IAMAMOTO, 2008, p. 108).

Netto e Braz (2006) destacam que a fase contemporânea do capitalismo, ampliou sobremaneira os fluxos econômicos mundiais, com a particularidade de que não derivam apenas da sua expansão. As transações comerciais se dão especialmente entre os países centrais – a Tríade Estados Unidos, União Europeia e Japão. Uma outra característica é a formação de blocos geoeconômicos que estabelecem normas específicas para as negociações, estabelecendo também a interlocução entre mercados e investimentos. Contudo, a alteração que mais se sobressai é a *financeirização do capital*

[...] que ocorreu a partir de meados da década de 1970 [e] foi espetacular por seu estilo predatório. Promoções de ações e

manipulações de mercado; esquemas Ponzi e fraude corporativa; parcialização de ativos por fusões e aquisições; promoção de níveis de facilitação do endividamento que reduz populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, à escravidão pela dívida; expropriação dos ativos (o assalto dos fundos de pensão e sua dizimação pelos colapsos das ações e corporações) – todas essas características são fundamentais para explicar o capitalismo contemporâneo. (HARVEY, 2011, p. 198).

Observa-se agora o controle, por um número reduzido de bancos, das finanças internacionais, impulsionado pelas novas ferramentas informacionais que permitem a comunicação instantânea entre sujeitos econômicos onde estiverem dispostos. A financeirização é derivada de um padrão de produção em que a indústria vinha gerando lucros não satisfatórios, mediante a superacumulação.

A sobreacumulação em um determinado sistema territorial supõe um excedente de trabalho (crescente desemprego) e excedente de capital (expresso como uma superabundância de mercadorias no mercado que não pode se vender sem perdas, como capacidade produtiva inutilizada, e/ou excedentes de capital, dinheiro que carece de oportunidades de investimento produtivo e rentável). Estes excedentes podem ser absorvidos por: (a) o deslocamento temporal através dos investimentos de capital em projetos de longo prazo ou gastos sociais (tais como educação e pesquisa), os quais jogam para o futuro a entrada em circulação dos excedentes de capital atual; (b) deslocamentos espaciais através da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos e trabalho em outros lugares; ou (c) alguma combinação de (a) e (b). (HARVEY, 2004, p. 96-97).

Dentre as formas de absorver os capitais excedentes em outros espaços, Harvey (2004) destaca a existência de novos mercados que propiciem a troca das mercadorias sobrantes diretamente por dinheiro ou o seu intercâmbio por outras mercadorias. Em vista ao desenvolvimento desigual dos países, essa troca pode ser um negócio bastante vantajoso, principalmente quando envolve a disponibilização de crédito para os países em que o capital excedente se instaura.

[...] o recurso ao sistema de crédito torna os territórios vulneráveis aos fluxos de capital especulativo e fictício que podem tanto estimular como minar o desenvolvimento capitalista e inclusive, como aconteceu recentemente, podem ser usados para impor desvalorizações selvagens em territórios vulneráveis. (HARVEY, 2004, p. 100).

A economia fundamentada nas finanças mascara a dominação exercida pelo setor financeiro e pelo capital transnacional sobre os países subjugados, obedecendo as determinações das grandes corporações financeiras internacionais – o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). As amarras do crédito impõem aos países que lhe acessam, uma série de restrições e determinam até mesmo o seu papel no bojo da economia mundial no momento em que as organizações capitalistas centrais têm, como trunfo, o controle dos mercados mundiais.

Ameaçados na esfera da produção, os EUA contra-atacaram impondo sua hegemonia através das finanças. Mas para que este sistema funcionasse efetivamente, os mercados em geral, e os mercados de capital em particular, deviam ser forçados a abrirem-se para o comércio internacional – um processo lento que exigiu da pressão interna dos EUA respaldada pelo uso de fatores de influência internacional tais como o FMI e do compromisso igualmente intenso com o neoliberalismo como a nova ortodoxia econômica. (HARVEY, 2004, p. 113).

Obedecendo a agenda neoliberal, o campo passou a ser alvo de um conjunto de políticas direcionadas para o mercado a partir dos anos 1990, principalmente nos países das América Latina, da Ásia e da África, que se constituem majoritariamente por países marcados pela acentuada concentração de terras e altos percentuais de pobreza rural. O Banco Mundial (BIRD) é o mentor dessas políticas, que se assentam nas transações de compra e venda de terras de forma acelerada enquanto estratégia para o aumento da produtividade agrícola e para a diminuição da pobreza rural.

Na tentativa de aprofundar o projeto neoliberal como “saída” da crise, o BIRD se lançou na realização de um conjunto de novas reformas estruturais, adotando o discurso da mudança e se propondo avançar além das proposições estabelecidas no Consenso de Washington. As metas estabelecidas nessa nova agenda de desenvolvimento, versavam sobre a “complementariedade entre Estado e mercado”, o abandono da ideia de Estado “mínimo”, dando lugar à defesa de um Estado “eficaz”, à centralidade das “instituições” e ao “combate à pobreza” (PEREIRA, 2006).

Se direcionando para a América Latina e para o Caribe, o conjunto de reformas para o triênio 1996-1998, tinha como base a reforma do Estado, o combate à pobreza, e a liberalização dos mercados (trabalho, terra e crédito).

Não é difícil perceber qual o sentido geral dessas diretrizes: converter o Estado numa agência mais “funcional” à globalização financeira, neutralizar tensões sociais emergentes, potencializar e institucionalizar a ofensiva do capital contra o trabalho, ajustar e subordinar as políticas sociais ao novo regime de acumulação e, por fim, aprofundar a liberalização das economias domésticas. (PEREIRA, 2006, p. 16-17).

É importante destacar a ênfase dada à liberalização dos mercados de terra, estimulando a mercantilização do acesso à terra, mediante mudanças institucionais com o objetivo de favorecer o maior fluxo de força de trabalho no campo, atrair capital privado para a economia rural e fomentar a integração do campesinato ao regime de acumulação comandado pela burguesia agroindustrial financeira. A iniciativa de implementação de diversos programas sociais destinados ao meio rural tinha o intuito apenas de conter os conflitos que pudessem vir a prejudicar a lógica do mercado de terras (PEREIRA, 2006).

E qual o interesse do BIRD ao propor uma política agrária? Em primeiro lugar a oportunidade de tratar de questões relacionadas à concentração fundiária livre de influências ideológicas, com a queda do socialismo real e o fim da Guerra Fria; aliado a isso, tem-se um novo cenário marcado pela liberalização econômica, sendo possível propor uma reforma agrária que obedecesse ao funcionamento dos mercados. Em segundo lugar, ainda era necessário prevenir os conflitos agrários; em terceiro, o banco foi pressionado a lidar com a pobreza rural, que se via agravada com as políticas de ajuste estrutural e, em quarto, era necessário acelerar a transição para o capitalismo dos países da antiga União Soviética. Por último, havia a necessidade de melhorar as estratégias de desenvolvimento rural, que não tinham alcançado até então grandes êxitos¹² (PEREIRA, 2006).

Este capítulo pretende abordar a reforma agrária em meio às prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário, além de mapear as políticas e programas desenvolvidos pelo Governo Federal brasileiro no período do primeiro governo Dilma. Será visto como essas características do capital financeiro e as diretrizes do BIRD para o combate à pobreza rural predominam na concepção do que tem sido chamado de “reforma agrária de mercado”.

¹² “São quatro os objetivos perseguidos pela política agrária do BIRD: a) como prioridade máxima, estimular as relações de arrendamento; b) potencializar as relações de compra e venda de terras; c) acelerar e aprofundar a privatização de direitos de propriedade em fazendas coletivas ou estatais; d) acelerar e aprofundar a privatização de terras públicas e comunais.” (PEREIRA, 2006, p. 21).

No primeiro momento, entretanto, considerou-se conveniente discorrer acerca das primeiras iniciativas governamentais para tratar a demanda da reforma agrária no Brasil, em contraste com as discussões da modernização da agricultura, especialmente a partir dos anos 1960. Considerando esses marcos, as discussões posteriores se deterão no contexto após a redemocratização brasileira, com o intuito de verificar as ações desenvolvidas em prol da reforma agrária depois do período militar – com especial interesse nos governos do PT e, entre estes, no primeiro governo Dilma.

2.2 As implicações da modernização da agricultura para o campo

A agricultura capitalista brasileira, respondendo aos imperativos oriundos da sua condição no capitalismo retardatário, estabelece laços mais profundos com a indústria e com o mercado externo, reforçando a condição heteronômica do país. Segundo Delgado (2012), a “modernização conservadora” da agricultura, processada entre os anos 1965-1985, ganhou força a partir da derrota do movimento pela reforma agrária, assim como buscou dar resposta às novas prerrogativas impostas pela industrialização, levando à diversificação da produção agroindustrial e ao aumento de sua exportação.

As políticas econômicas vigentes no período impulsionaram fortemente o processo de “modernização” do campo, com destaque para a adoção de pacotes tecnológicos e o incentivo ao crédito¹³. As políticas agrárias estavam cada vez mais se voltando para obedecer aos interesses dos grupos vinculados à grande propriedade rural, o que revela que a classe dominante agrária continuava sendo o segmento mais priorizado em termos de políticas governamentais.

¹³ O crédito passou a ser inserido na agricultura quando, para alavancar a produção se requiritava um maior volume de investimento. A agricultura capitalista, diferentemente da agricultura camponesa, exige a disponibilidade de capital inicial concentrado nas mãos do produtor, assim “[...] depreende-se que esta última é governada por um sentido de intercâmbio do tipo mercadoria-dinheiro-mercadoria, com relativamente fraca necessidade de mercantilização de insumos, produtos finais agrícolas e compra de produtos não agrícolas para a sua produção, além de entrar circunstancialmente no mercado de trabalho. [...] Por outro lado, se guia por um circuito de uma economia monetária da produção, onde o sentido de intercâmbio segue a direção dinheiro-mercadoria-dinheiro. Nesta economia, as necessidades de capital de giro tendem a crescer quanto mais modernizada ou capitalista seja essa agricultura, em razão da mercantilização em todos os mercados e paralela monetarização das relações de intercâmbio.” (DELGADO, 2012, p. 24).

Percebe-se [nessas políticas] a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural), e ainda o aporte direto e expressivo do gasto público na execução de políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas (SNCR, Política de Garantia de Preços, Proagro, Pesquisa e Extensão Rural, etc.). (DELGADO, 2012, p. 13-14).

Delgado (2012) apresenta que a modernização da agricultura se deu através de um pacto agrário que por um lado era modernizante, e por outro conservador, pois tanto impulsionava a articulação técnica entre agricultura e indústria, quanto mantinha as tradicionais classes oligárquicas rurais. Desse modo, a grande propriedade fundiária foi integrada no rol dos novos programas e projetos, passando a usufruir de políticas de apoio fiscal e financeiro.

Como pode-se ver, mesmo com as alterações na base técnica da indústria, essa “modernização” se volta massivamente para o campo ou, melhor dizendo, para alguns segmentos do campo – as classes que detinham o domínio da grande propriedade fundiária. Dito isso, como pode-se pensar em políticas direcionadas para a reforma agrária, se nitidamente qualquer alteração na estrutura fundiária que provoque a redistribuição de terras, põe em risco o poderio exercido pela classe dominante? Em prejuízo do conjunto dos trabalhadores rurais é que se gestam as políticas agrárias, pois as prioridades governamentais se direcionam para a oligarquia agrária, devido à forte vinculação e subserviência entre os grupos políticos e a classe dominante agrária. Essas reflexões serão adensadas posteriormente.

A estrutura em que se assenta a produção rural é altamente excludente e conserva relações sociais que perpetuam profundas desigualdades entre os segmentos que a compõem¹⁴. Nesse sentido persiste, em um mesmo cenário, a agricultura camponesa, relegada ao esquecimento, ao lado do sistema agroindustrial, para o qual se voltam todas as atenções. É se afastando dos padrões vivenciados em outras experiências ao redor do mundo que a agricultura capitalista brasileira assume

¹⁴ Os avanços registrados em relação a modernização da agricultura se deram de forma bastante excludente ao estarem direcionados para as regiões sul e sudeste do país em detrimento do Nordeste e da região Amazônica por exemplo. Logo, foi um processo que apresentou suas especificidades e heterogeneidades e, sobretudo, implicações para o desenvolvimento das regiões excluídas, bem como para o “lugar” que esses territórios passam a ocupar no âmbito das relações econômicas que aqui passam a se delinear.

uma perspectiva cada vez mais distante da equidade, capaz de comportar níveis contraditórios em uma mesma etapa do desenvolvimento.

A modernização da agricultura impôs novos delineamentos para o debate da reforma agrária defendendo-se que, ao eliminar o “atraso” tecnológico presente no campo se alcançaria a resolução de todas as problemáticas decorrentes da questão agrária. Esse foi o tom predominante do enfrentamento à questão agrária até os anos 1960 não sendo presenciadas políticas mais efetivas para intervir na viabilização de quaisquer ações de reforma agrária.

Esse quadro alterou-se substancialmente com a acentuação dos conflitos pela terra que passaram a se manifestar buscando visibilidade e reconhecimento da bandeira política da reforma agrária. Assim, “[...] a reforma agrária se tornou uma demanda ampla, proposta disputada por diferentes forças sociais, transformando-se na tradução política das lutas por terra que se desenvolviam em diversos pontos do país.” (MEDEIROS, 2003, p. 14).

Houve nessa época a unificação dos diversos conflitos por terra e a sua tradução para a linguagem da reforma agrária, principalmente em vista da influência e da divulgação dos ideais e propostas do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Em oposição surgiram outros grupos que defendiam outras concepções de reforma agrária, como foi o caso das Ligas Camponesas¹⁵ e da Igreja Católica.

A reforma agrária transformou-se, no início dos anos 1960, em um dos principais temas do debate sobre a necessidade de reformas estruturais e eixo de um projeto nacional-desenvolvimentista. Essas lutas trouxeram para os espaços públicos demandas que antes existiam de forma atomizada. Conflitos que eram resolvidos pelo poder dos patrões passaram a encontrar a mediação de concepções de direitos, das leis, gerando toda uma mobilização com o objetivo de

¹⁵ As ligas camponesas foram um importante movimento social rural nordestino, que marcou a história dos movimentos sociais no campo pelo fato de ter mobilizado centenas de camponeses. Sua existência significou uma conotação de ameaça ao sistema capitalista, por estar assentada em valores presentes no ideário comunista. O surgimento das ligas data dos anos 1945, sob a influência do Partido Comunista, no governo Dutra. Diante das violentas perseguições aos trabalhadores as ligas foram fechadas em 1947. Anos mais tarde (1955), ressurgiram em Pernambuco quando vários arrendatários foram expulsos das terras que cultivavam por questionarem o aumento abusivo do preço cobrado pelo aluguel da terra e a diminuição da área destinada ao plantio dos trabalhadores dos engenhos. De início tinham a conotação assistencial, para proteger alguns trabalhadores ameaçados, depois se tornaram comitês suprapartidários de apoio às famílias, contando com a defesa de Francisco Julião, advogado e deputado estadual. Adquiriram abrangência regional e não apenas local, como as ligas anteriores, e passaram a contar com uma frente de organização formada por representantes das massas populares. Perante um cenário de empobrecimento e da expropriação dos camponeses, as décadas de 1950 e 1960 foram um marco no que diz respeito à relevante mobilização e participação dos movimentos sociais camponeses na arena política e econômica do país (MEDEIROS, 2003; MORAIS, 2012).

fazer cumprir ou ampliar esses direitos. Paralelamente, as mobilizações a que deram origem tiveram o efeito de produzir o reconhecimento de categorias sociais que até então não tinham visibilidade no espaço público. (MEDEIROS, 2003, p. 19).

Os embates políticos colocaram na ordem do dia as profundas diferenças e os diversos projetos em disputa em torno da reforma agrária, em que se destacam os grupos que defendiam a manutenção da estrutura fundiária, na justificativa de que a modernização da agricultura traria como resultado a melhoria das condições de vida no meio rural.

Alguns avanços registrados foram resultado dos movimentos reivindicatórios dos trabalhadores rurais, a exemplo da regulamentação do direito à organização sindical (1962); da aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (1963), que estende aos trabalhadores rurais alguns direitos dos trabalhadores urbanos; e, em termos de reforma agrária, foi criada no governo de João Goulart, a Superintendência de Reforma Agrária (Supra). O golpe militar conferiu novas feições para o debate da reforma agrária, à medida que restringiu as manifestações e as associações organizativas dos trabalhadores.

Mendonça (2010) expõe que o golpe não se referiu a uma reação exclusiva à proposta de reforma agrária, pois mesmo diante do discurso do presidente Goulart, na prática tomava-se poucos encaminhamentos e não se propunha ao menos acabar com os latifúndios. Os setores que deram densidade ao golpe temiam, na verdade, o avanço dos movimentos sociais, que frente a um cenário favorável, de ruptura com as alianças tradicionais, poderiam reclamar a reforma agrária na “força”.

As intensas discussões que até o momento não tinham se desdobrado em propostas efetivas de reforma agrária, serviram para direcionar os olhares para a necessidade da formulação de políticas agrárias como respostas a esta movimentação. Esse foi o caso do Estatuto da Terra, promulgado em 1964, tido não apenas como uma política de reforma agrária, mas como uma estratégia de desenvolvimento rural, conforme sinaliza Medeiros (2003). O Estatuto inaugura a reforma agrária via pagamento das desapropriações mediante títulos da dívida pública; logo, não promovia mudanças significativas nas desigualdades presenciadas no campo, ao funcionar como um instrumento de distribuição de terras que remunera os latifundiários e atende aos interesses de uma classe específica.

[...] a legislação transformava a noção de direito à terra em um conjunto de normas que previa em que circunstâncias esse direito poderia se fazer valer, constituindo não só uma base legal para demandas como também um sistema de definições e enquadramentos. Em suas ambiguidades, ele instaurou as bases para uma disputa que se estende até os dias de hoje sobre as condições de obtenção de terras para a reforma agrária, propriedades que podem ser desapropriadas e em que se circunstâncias se constitui o direito à terra. (MEDEIROS, 2003, p. 24).

Além disso, priorizou-se muito mais o apoio à modernização tecnológica das grandes propriedades por meio de crédito a juros baixos e incentivos fiscais em detrimento das desapropriações. Nessa ciranda, os sujeitos mais beneficiados pela política agrária foram os grandes proprietários rurais, as empresas do setor industrial e financeiro que frente ao leque de vantagens, passaram a investir no campo. Isso permite dar bases para compreender as prioridades governamentais das políticas voltadas para o campo. De antemão, sinaliza-se que ***os contornos recentes dessas políticas continuam sendo pautados por estas diretrizes originadas nos anos 1960, ou seja, continuam a se voltar contundentemente para atender os interesses da classe dominante agrária.***

Sem considerar os seus aspectos antipopulares e autoritários, o Estatuto da Terra almejava conter a crise econômica “[...] através da reforma fundiária, ampliar o mercado interno e configurar uma classe média rural consumidora de produtos industriais, mas também neutralizadora dos conflitos e tensões no campo, tal como já se propugnara em outra quadra histórica do país.” (MENDONÇA, 2010, p. 37).

Ademais, as reformas no período militar, como não é difícil supor, se davam pautadas pela repressão aos movimentos sociais. Logo, essas “reformas” claramente eram expressão da imposição do governo militar e, logicamente, estariam longe de representar qualquer alteração na estrutura dominante. Mesmo com uma faceta em tese “democratizante”, ao permitir alterações na distribuição da propriedade da terra, por outro lado, expunha sua face produtivista e centralizadora, expressando a perspectiva de modernização da agricultura que se aprofunda especialmente a partir da década de 1970 (MENDONÇA, 2010).

A rigor, essa tensão de princípios é um claro demonstrativo da disputa de interesses vigente entre as classes dominantes agrárias no período: enquanto se iniciava, na prática, a implementação de uma política produtivista, no plano da sociedade política remanesceu um espaço de disputa pela reforma agrária. Afinal, vale lembrar que o

primeiro governo militar elegera a reforma agrária como alternativa para a agricultura brasileira, por partilhar do ponto de vista de que a estrutura fundiária consistia em obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo no país. Ao mesmo tempo, constituía-se numa resposta à questão social e política no campo. (MENDONÇA, 2010, p. 40).

Em resumo, o Estatuto da Terra foi resultante de uma arena de conflitos e disputas de diversos interesses, principalmente das frações da classe dominante agrária. Em vista disso, sofreu uma série de alterações no seu processo de formulação, com o intuito de limitar cada vez mais qualquer tipo de apoio ao trabalhador rural. Desse modo, não se constituiu em uma ameaça para o latifúndio, mas pretendia acelerar seu processo de modernização, ao classificá-lo como empresa rural e, não menos importante, livre de sofrer desapropriação (MENDONÇA, 2010).

O Estatuto da Terra conferiu aos termos latifúndio e minifúndio o estatuto de categorias legais e estabeleceu critérios quanto à definição da dimensão de área, às modalidades e tipos de utilização da terra, bem como à natureza das relações de trabalho (MENDONÇA, 2010). Não foi mais que “um mal necessário”, que ao conter a pressão dos movimentos sociais, impunha o novo modelo de desenvolvimento que deveria ser vigente no campo. Essa imposição foi feita de acordo com os interesses da classe dominante agrária, que alteraram o documento para evitar qualquer impacto redistributivo na grande propriedade improdutiva.

Frente ao poderio exercido pelas entidades patronais presentes no campo priorizou-se o latifúndio através de créditos e subsídios na justificativa de transformá-lo em empresa, especialmente através do incremento à tecnologia. A reforma agrária acabou reduzida a ocupação de terras públicas de fronteira, similantemente à colonização, mantendo-se intocada a estrutura fundiária. Assim, mantinha-se os trabalhadores e, conseqüentemente os conflitos, longe do campo no momento em que se abria novos espaços para o desenvolvimento do capital na agricultura (MENDONÇA, 2010).

Ao privilegiar a agricultura patronal e a produção para exportação, a modernização longe de promover a diminuição da desigualdade no meio rural, ocasionou a acentuação da expropriação dos camponeses e a sua expulsão para as cidades. Mendonça (2010) enfatiza que, de um lado, confrontavam-se os Complexos Agroindustriais (CAIs) – modelos de produtividade para a implantação do capitalismo no campo – e, do outro, a produção familiar, expressão do “atraso”. Nessa ótica, tem-

se claro que além de incentivar a agroindústria, a modernização desqualificava e cerceava qualquer alternativa de crescimento da agricultura familiar.

A forte repressão dos anos 1970 acabou silenciando o debate da reforma agrária, que só ganhou fôlego novamente quando a Contag (representando os demais sindicatos) e a CPT, começaram a se opor à modernização, à expansão da fronteira agrícola e suas refrações para os trabalhadores sujeitos à expropriação do capital. Esse movimento ocasionou novos conflitos por terra que não se contentaram com as soluções apresentadas pelo governo a partir da implementação de programas como o Proterra no Nordeste, além de programas de apoio à pequena produção (MENDONÇA, 2010).

A modernização da agricultura deixou como herança não só a manutenção de uma estrutura fundiária concentrada, mas permitiu a interlocução entre os capitais agrário, industrial e financeiro no campo. Além disso, em muitas ocasiões esse capital se articula a redes transnacionais, implicando na complexificação das relações no campo, conforme apresenta Mendonça (2010). Mesmo que coexistam as tradicionais estruturas de dominação no meio rural, a partir da década de 1980 se inauguram novos segmentos que derivam da caracterização da terra como reserva de valor.

A “coalização de interesses” financiada pelo Estado através da modernização da agricultura, responsável por sustentar os grandes proprietários rurais, começou a ruir com as transformações que passaram a surgir no campo brasileiro (MENDONÇA, 2010). A luta contra o regime militar e a favor da redemocratização, trouxe à tona as demandas dos trabalhadores rurais. A questão fundiária mais uma vez foi deslocada para a responsabilidade da Presidência da República com a criação do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários (Miraf) em 1980. Em clima de “transição democrática” foi proposto o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Mendonça (2010) elenca as principais tendências para o debate acerca da reforma agrária no período de transição democrática. Dentre os segmentos que lutavam pela reforma agrária se destacam além do MST, da Igreja e das organizações que defendiam a propriedade da terra, os seringueiros e os extrativistas. As decisões acerca da reforma agrária estavam cada vez mais centralizadas na esfera federal, que partia da lógica de desapropriação em áreas de conflito. Essa burocracia centralizada é resultado da dificuldade do governo de dialogar com os trabalhadores rurais e da inexperiência das outras esferas do poder, em lidar com a questão agrária.

Em suma, havia uma dificuldade generalizada do governo em discutir o tema nas instituições estatais. Por outro lado, a solução para demanda por terra se dava através da compra – processo esse que apenas foi aprofundado e consolidado nas diretrizes da política agrária de governos posteriores, seguindo os requisitos do mercado na busca por maior remuneração, conforme será visto na sequência dessa argumentação.

2.3 A reforma agrária no período pós-redemocratização

A abertura democrática claramente negociada, controlada pelos interesses da elite com o objetivo de conter as massas, foi envolta das refrações oriundas do neoliberalismo que, à época, já estava em curso no cenário mundial. Nesse sentido é que se aplica a expressão “transição em transação”, devido à capacidade de influência exercida pelos segmentos autoritários, “[...] ainda que à custa de instrumentos politicamente pouco éticos ou abertamente condenáveis.” (MENDONÇA, 2010, p. 91). Nessa época, a economia nacional padecia com a redução do fluxo de capitais externos e a falência do projeto tecnocrático e modernizador-conservador, que propiciou a guinada industrial e o “milagre” brasileiro (BERHING; BOSCHETTI, 2011).

O cenário de insegurança no terreno político e a necessidade de ganhar legitimidade para o novo bloco de poder que assumiu a presidência da República, levaram o presidente José Sarney a recorrer a iniciativas como a aprovação do Plano Cruzado e do PNRA. Esse último tinha o intuito de dar resposta ao aumento da violência no meio rural brasileiro, que seguia vitimando os trabalhadores rurais, e ao crescente aumento das mobilizações encabeçadas pelos trabalhadores do campo (MENDONÇA, 2010).

Frente a essas determinações o governo passou a direcionar a intervenção estatal sob a questão fundiária, principalmente nas áreas que registravam conflitos. Essa tendência é observada desde o último governo militar, o que reforça a ideia de uma reforma agrária pacífica e que, de certo modo, preserva os interesses dos grandes proprietários rurais. Assim, se voltava para o Norte (principalmente Pará e Maranhão) e para o Nordeste, com o intuito de promover a desapropriação para a criação de assentamentos.

Medeiros (2003) sinaliza que o Estado brasileiro incorporou o debate sobre reforma agrária, mas em seguida se deparou com os interesses contraditórios que

compunham a aliança governista. Desse modo, a abertura para a discussão não significou a garantia de atendimento das pautas dos trabalhadores do campo.

A trajetória da proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ao longo de 1985, e o processo Constituinte, em 1987-1988, mostraram a força dos proprietários de terra (que muitos consideravam fragilizados ante o crescimento urbano industrial) e explicitaram, tanto para os atores presentes como para os pesquisadores do tema, a complexidade do jogo de forças que se desenvolvia no interior das diferentes instâncias do Estado. (MEDEIROS, 2003, p. 34).

O lançamento do PNRA no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, bem como sua proposta, desagradou latifundiários e agroindustriais, além de outros setores, acirrando ainda mais a disputa entre esses segmentos e o conjunto dos trabalhadores rurais (MENDONÇA, 2010). Ressuscitava os princípios do Estatuto da Terra no que se refere à desapropriação por interesse social e previa a indenização do valor da terra em Títulos da Dívida Agrária (TDA)¹⁶ e em dinheiro, quando localizadas benfeitorias.

O plano pretendia em quatro anos (1985-1989) atender a aproximadamente a 1,4 milhão de famílias de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. A reforma agrária deveria priorizar a desapropriação de terras e medidas como a colonização e a regularização fundiária deveriam ser vistas apenas como complementares (BRASIL, 1985). Destaca-se a articulação com a sociedade civil, seja através dos sindicatos, das instituições ou dos movimentos sociais, além de enfatizar o diálogo com os assentados, de forma que toda a sociedade pudesse participar das discussões referentes à reforma agrária, um aspecto inovador na política agrária e que reflete o contexto de transição democrática.

Os setores da classe dominante agrária, em especial os vinculados à Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) teceram severas críticas ao plano. Mesmo apresentando perspectivas de análise

¹⁶ “Ao TDA é assegurada cláusula de exata correção monetária e taxa de juros fixada em lei, podendo ser utilizado no pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural (ITR); como pagamento do preço de terras públicas; em caução para garantia de quaisquer contratos, obras e serviços celebrados com a União, como fiança em geral, em caução como garantia de empréstimo ou financiamento em estabelecimentos da União, autarquias federais e sociedade de economia mista, em entidades ou fundos de aplicação às atividades rurais; em depósito, para assegurar a execução em ações judiciais e administrativas (§ 1º do art. 105, do Estatuto da Terra). Os Títulos são resgatáveis em até 20 anos, a partir do segundo ano (§ 3º art. 105 do Estatuto da Terra).” (BRASIL, 1985, p. 08).

diferentes, todos esses segmentos se contrapunham à alternativa de uma reforma agrária redistributiva, em nome do apelo ao incentivo ao incremento tecnológico e à manutenção da estrutura fundiária ao justificar a existência de latifúndios como decorrente da vastidão do território brasileiro; afirmavam ainda que o PNRA provocaria um desequilíbrio no complexo agroindustrial (MENDONÇA, 2010).

Essas críticas culminaram no esfacelamento da proposta de reforma agrária apresentada e no esvaziamento do seu caráter reformista. Recorre-se a Mendonça (2010) para retratar que as discussões acerca dos pontos a “favor” ou “contra” o PNRA, culminaram em novas articulações e em “rachas” no interior da classe dominante agrária, possibilitando também o surgimento da União Democrática Ruralista (UDR), que passou a fazer o enfrentamento aos trabalhadores rurais sem-terra, em defesa do direito à propriedade, desconsiderando a exigência da função social da terra.

Entre os grupos que apoiaram a proposta está a Contag. O MST por sua vez, considerou a iniciativa do governo Sarney distante da real demanda por terra. No final das contas, o governo José Sarney assentou apenas 83.687 famílias. De acordo com Medeiros (2003), a experiência do PNRA expõe as características da burocracia estatal, que considera a reforma agrária como colonização de início e, em seguida, com a criação de assentamentos. Ademais, a estrutura do Estado está fortemente ligada com as premissas dos proprietários de terra inviabilizando, conseqüentemente, o diálogo com os movimentos sociais.

Com o fracasso do PNRA em termos de alteração da estrutura fundiária, o processo de elaboração da Constituinte gerou expectativas nessa direção, dos segmentos que encabeçavam a luta pela terra. Medeiros (2003) destaca a Campanha Nacional pela reforma Agrária que coletou mais de 1,5 milhão de assinaturas, com intuito de introduzir iniciativas que possibilitassem a realização de uma reforma agrária mais ampla no texto constitucional. No entanto, os grupos ligados à propriedade da terra conseguiram um maior apoio no congresso e acabaram ceifando essa possibilidade.

Diante desse confronto de interesses, a Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a abordar a reforma agrária, que é apresentada no capítulo da “Ordem Econômica e Social”. No entanto, mesmo assegurando a desapropriação em caso de descumprimento da função social da terra, traz no seu texto outros mecanismos que impedem que isso aconteça. Dentre eles, a exigência de que as

desapropriações sejam feitas mediante indenização através de Títulos da Dívida Agrária, mas que preservem o seu valor corrente no mercado, o que retira o caráter de penalização dos grandes proprietários de terra, tão requisitado pelas organizações dos trabalhadores.

As discussões acerca da reforma agrária ficaram pendentes até a elaboração de uma legislação específica para tratar do tema, que só surgiu cinco anos após a constituinte. Nesse sentido, sancionou-se a Lei Agrária, a lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Esta mantém a desapropriação em caso de descumprimento com a função social, de acordo com os critérios constitucionais, define que as terras públicas sejam destinadas preferencialmente à reforma agrária e estabelece que as terras deveriam ser desapropriadas de acordo com o número de módulos fiscais (a partir de quinze módulos)¹⁷. Desse modo, maquia-se a categoria latifúndio, ao esconde-la sob a denominação de grande propriedade.

Frente a esse cenário, as desapropriações ficaram cada vez mais distantes de acontecer e, em contrapartida, começou-se a pensar em medidas paliativas para lidar com a demanda do acesso à terra. Nessa direção, o governo Collor começou a discutir sobre alternativas de reforma agrária, a partir da regulamentação da compra de terras. Medeiros (2003) avalia que a inexistência de mecanismos de intervenção na questão agrária no pós Constituição de 1998 e a pressão dos movimentos sociais, impulsionaram os governos estaduais a atuarem na viabilização do acesso à terra, que se deu mediante desapropriações via pagamento, distribuição de terras públicas, além da compra de imóveis.

Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco passa a responder pela presidência e retoma o diálogo com os movimentos sociais que reivindicavam o acesso à terra, ao tempo em que se retomavam as desapropriações de terra para a constituição de assentamentos. O contexto dos anos 1990 trouxe severas implicações para o conjunto das políticas sociais e para a reforma agrária que são justificadas a partir da inserção do neoliberalismo no Brasil, colocando em xeque boa parte dos

¹⁷ O módulo fiscal, criado pela lei nº 8.629 de 1993, é uma unidade expressa em hectares (1 ha = 10.000 m²), que varia de acordo com cada município, e considera os seguintes fatores: tipo de exploração predominante em cada município; renda obtida; outras explorações existentes; e conceito de propriedade familiar. A partir do módulo rural se classifica os imóveis quanto ao tamanho (pequena propriedade - 1 a 4; média propriedade - 4 a 15; grande propriedade - acima de 15 módulos fiscais). No geral, os módulos fiscais variam entre 5 e 100 hectares, considerando as condições expostas acima.

resultados em termos de direitos sociais, alcançados com as lutas da classe trabalhadora pela redemocratização.

No início do primeiro mandato de FHC em 1990, as discussões sobre a questão agrária foram esquecidas em virtude das prioridades conferidas à estabilização econômica e ao combate à inflação, expressos no Plano Real. No entanto, dois acontecimentos trouxeram novamente à tona o debate sobre a luta pela terra. O primeiro se refere à indignação em relação à extrema violência policial com que foram tratados os movimentos de trabalhadores rurais. Emblemático nesse sentido foram os episódios conhecidos como os massacres de Corumbiara (RO), em agosto de 1995 e de Eldorado dos Carajás (PA), em abril de 1996. O segundo acontecimento que merece destaque foi a retomada das ocupações de terra, tanto pelo MST, quanto por outras entidades ligadas à luta pela terra, principalmente vinculadas à Contag (MEDEIROS, 2003).

Martins (2003) é elucidativo ao afirmar que os episódios de Corumbiara e Eldorado dos Carajás, são uma refração das contradições ainda presentes no Brasil. Isto é, mesmo com a abertura democrática, ainda persistem determinadas práticas comuns ao regime militar, em termos do trato com as tensões presentes no campo, que transformaram a polícia em um instrumento para manter a ordem autoritária e o poder das oligarquias locais via repressão, sob o pretexto de manter a ordem social.

Ao questionar a política de governo (ou a não política) direcionada à questão agrária, esses trabalhadores ameaçaram a estrutura em que se sustentam os grandes proprietários fundiários, o que atenta para o fato de que a questão agrária tem um cunho fortemente político, para além de econômico e social. Em nome dos interesses dos grupos pertencentes à classe dominante agrária, recorre-se às formas mais truculentas para manter intocado o poder das oligarquias locais, culminando em embates que excedem os limites da legalidade e dos direitos humanos ameaçando a vida de muitos dos trabalhadores rurais.

Além disso, FHC assumiu a presidência no ápice das demandas por reforma agrária, tendo em vista as soluções pouco eficazes utilizadas pelos governos anteriores. Esses acontecimentos culminaram na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – momento no qual a questão fundiária deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, que historicamente se vincula aos interesses dos grandes proprietários rurais. Nitidamente o governo precisava recorrer a novas estratégias para lidar com o avanço dos movimentos dos trabalhadores rurais e, principalmente,

do MST, além de orientar a reforma agrária para as determinações do mercado, através de uma série de medidas provisórias, decretos e portarias (MEDEIROS, 2003).

Pereira (2013) destaca que o governo não concebia reforma agrária como alteração na estrutura fundiária, a democratização do poder político e a mudança do modelo de desenvolvimento produtivo. Em outras palavras, a reforma agrária no governo FHC deveria ser restrita aos limites estruturais do modelo de desenvolvimento brasileiro e, mesmo quando se registrou o aumento das ações direcionadas para a questão fundiária, essas se deram dentro de um universo determinado, ditadas pelos organismos financeiros internacionais, com o intuito de remunerar o capital e os grandes proprietários rurais e conter os conflitos presentes no campo.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso havia começado com base na suposição de que o Brasil já não era um país agrícola, que o número de trabalhadores rurais era proporcionalmente pequeno e caminhava para maior redução ainda, seguindo a tendência moderna dos países desenvolvidos. Dentro e fora do governo, as demandas feitas em nome dos trabalhadores do campo, não raro com sua escassa participação, apareciam para amplo espectro da *intelligentsia* brasileira como demandas do Brasil arcaico, em descompasso com o Brasil moderno dos projetos nacionais de desenvolvimento. Para muitos, a pequena agricultura, ou a chamada agricultura familiar, estava necessariamente presa a técnicas agrícolas atrasadas, de baixa produtividade, e representava uma modalidade de economia destituída de empreendedorismo e de futuro. Algo a não ser estimulado nem apoiado. (MARTINS, 2003, p. 144).

As novas orientações que passaram a fazer parte da pauta da reforma agrária se explicam através de parâmetros mais amplos, relacionados ao que se configurou como a Reforma do Estado. Alguns autores, a exemplo de Berhing e Boschetti (2011), preferem designar esse processo como uma “contrarreforma”, já que consistia em reformas orientadas para o mercado com o intuito de, supostamente, conter a crise econômica. O documento norteador dessa proposta foi o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) lançado em 1995, de acordo com as orientações de Bresser Pereira, responsável pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). O plano intitulava-se como um projeto moderno, mas que, no entanto, desprezava qualquer estratégia redistributiva e desconsiderava os ganhos em termos de direitos

sociais oriundos da Constituição de 1988. Nesse sentido, recaia sob o aumento das privatizações, alterações na previdência e no conjunto da seguridade social.

A contrarreforma do Estado tem como mote a diminuição do gasto público e a descentralização de responsabilidades. As políticas sociais e, nessa direção a reforma agrária, passam por um verdadeiro processo de reestruturação em função das necessidades do capital, cujos principais traços são a focalização, a descentralização e a privatização, que têm como consequência a redução dos direitos sociais, sob justificativa de crise fiscal (BEHRING, 2009).

Nessa ótica, a política proposta pelo governo FHC para a questão agrária, pautava a agilização das ações fundiárias governamentais ao momento que buscava conter a iniciativa dos movimentos sociais. Para isso, recorreu-se a uma série de atos legais, que versavam sobre a redução do preço final pago pelo Estado às desapropriações, em vista da contestação dos proprietários ao preço estabelecido pelo INCRA; a aceleração do tempo de imissão na posse da terra desapropriada pelo INCRA (em até 48 horas depois da desapropriação); e, por fim, a contenção de práticas de proprietários para burlar o ato desapropriatório (MEDEIROS, 2003).

Complementarmente, FHC implementou normativas que pretendiam barrar ação dos movimentos sociais frente à questão agrária, apelando para recursos como a proibição de vistorias em áreas ocupadas, tornando sua desapropriação inviável; a suspensão de negociações quando algum órgão público for ocupado; a penalização dos funcionários do INCRA que fizessem qualquer tipo de negociação com os ocupantes; a negação do acesso a recursos públicos, por entidades com alguma ligação com as ocupações de terra (MEDEIROS, 2003).

Sem questionar a sua efetividade, essas medidas revelam a preocupação do governo em conter a pressão social e controlar os conflitos por terra, aumentando inclusive as metas para a criação de novos assentamentos, se comparado aos anos anteriores. Além disso, a contrarreforma do Estado, trouxe como implicância para a política de reforma agrária, a descentralização institucional e administrativa, que culminou na desresponsabilização do INCRA na condução do programa, atribuindo aos governos estaduais a tarefa de traçar diretrizes para as desapropriações e obtenção de terras (PEREIRA, 2013).

Os Conselhos Estaduais de Reforma Agrária ganharam importância no contexto da descentralização, passando a se responsabilizar pela definição das diretrizes da política estadual de reforma agrária; estabelecimento das regiões

prioritárias para o desenvolvimento da agricultura familiar e a criação de assentamentos; definição da ordem de vistoria dos imóveis; emissão de parecer sobre os processos de desapropriação e aquisição de imóveis através de órgãos estaduais ou do INCRA. Os conselhos eram compostos por representantes do Executivo federal, estadual e local, do patronato rural, dos sindicatos de trabalhadores (excluindo o MST) e do banco federal existente na região (MEDEIROS, 2003).

Algumas das reformulações destinadas ao setor agrário, incidem sobre a agricultura familiar, como é o caso do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)¹⁸, criado em 1996, visava o fortalecimento e a modernização desse segmento. Sua implementação é reflexo da pressão das entidades organizativas dos trabalhadores rurais, que atuaram decisivamente para voltar a ação estatal para o segmento dos pequenos produtores rurais. Entretanto, as diretrizes do programa obedecem muito mais ao movimento do capital e sua necessidade de expansão, do que as próprias demandas dos agricultores familiares.

O PRONAF volta-se a compor e recompor estratégias de integração e de diversificação entre setores produtivos das regiões, reafirmando ainda que contraditoriamente, a eminência da reprodução financeira de certas camadas, mas também uma estratégia de extração de mais trabalho, daí a perspectiva de que essas camadas “se mantenham produtivas e dinâmicas”. Soma-se aos incentivos obtidos pelos avanços tecnológicos o uso de modernos meios de produção, pelo que não só transferem, como visam “à agregação de valor aos produtos pela via da agroindústria”, e à obtenção de “mais-valia”. (LUSTOSA, 2012, p. 77).

O Manual Operacional do PRONAF, estabelece como principais diretrizes do programa: a adaptação das políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; a viabilização da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da produção; o aumento do nível de profissionalização, por meio do acesso à tecnologia; o incentivo ao acesso a insumos. Essas medidas têm como carro-chefe, o

¹⁸ Decreto Presidencial nº 1.946, o PRONAF representa o reconhecimento do Estado em relação às especificidades do grupo que passou a ser denominado como “agricultores familiares”. Na ótica legal, os agricultores familiares passam a ser reconhecidos como segmento produtivo apenas com a promulgação da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que apresenta a definição de agricultor familiar. Esta lei institui que os estabelecimentos familiares são aqueles que: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não excede quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas é predominantemente da própria família; a renda familiar é predominantemente originada dessas atividades; e o estabelecimento ou empreendimento é dirigido pela família.

financiamento da produção, tendo em vista que a escassez de crédito era a principal justificativa para os problemas enfrentados pelos produtores rurais (COSTA; GONÇALVES, 2012).

No estudo realizado por Costa e Gonçalves (2012) com base no levantamento de trabalhos anteriores sobre o PRONAF, os autores afirmam que o programa prioriza os segmentos que possuem mais renda, o que provoca o aprofundamento da desigualdade entre os grupos que compõe os agricultores familiares. Além disso, é um modelo claramente produtivista que pauta a especialização da agricultura, ao passo em que incentiva as atividades mais rentáveis, como é o caso das *commodities* de soja e milho, em detrimento da agricultura camponesa e dos cultivos tradicionais¹⁹.

As políticas destinadas ao campo priorizam os segmentos de maior poder aquisitivo, bem como incentivam a produção voltada ao agronegócio e a exportação, fadando ao esquecimento a pequena produção e o próprio consumo interno. Ao invés de optar pela redistribuição da propriedade fundiária através da reforma agrária e assim impulsionar um desenvolvimento mais democrático do meio rural, as políticas de desenvolvimento agrário mencionadas no decorrer desse estudo, são orientadas escancaradamente pelos preceitos do grande capital internacional. Tais políticas promovem uma modernização excludente do campo e seguem expropriando os pequenos agricultores familiares, submetendo-os as leis do mercado de insumos e equipamentos, ao ponto de eliminar as alternativas de produção autônomas.

Parte dessas iniciativas governamentais tomaram corpo no documento que ficou conhecido como “Novo Mundo Rural”, lançado em 1999. Este apresentava o programa “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural”, que pautava a expansão da agricultura familiar e a inserção do trabalhador rural no mercado, com a bandeira de “levar qualidade aos assentamentos”. Se destacava também por incentivar um novo padrão de desenvolvimento, assentado na monocultura de larga escala para exportação, nos termos do agronegócio.

¹⁹ “Os maiores beneficiários do programa têm sido efetivamente os agricultores mais capitalizados e capazes de oferecer garantias aos bancos (grupos D e E), ou seja, apenas 9,4% do público potencial dessa política pública em 2006. Enquanto isso, a fração mais empobrecida da agricultura familiar do país (grupos A e B), representada pela esmagadora maioria dos estabelecimentos rurais (73,2%), não consegue acessar e/ou manter uma relação estável com o sistema bancário nacional.” (AQUINO; SCHNEIDER, 2010 *apud* COSTA; GONÇALVES, 2012, p. 102-103).

Tomando como base a falência do modelo de modernização da agricultura, centrado na agricultura patronal e na centralização industrial, o “Novo Mundo Rural” se volta para a “valorização da agricultura familiar”. Para isso, recorre à unificação das políticas de crédito e assistência técnica; elege o “Banco da Terra” como principal estratégia para obtenção de terras que, por um lado, torna a luta desnecessária, já que trata-se do acesso à terra de forma negociada e, por outro, enfraquece e desmobiliza a atuação dos movimentos sociais, ao questionar a capacidade desses movimentos enfrentarem o poder local, considerando que a descentralização das ações atribuiu ao poder municipal e estadual o direcionamento das ações de reforma agrária (ALENTEJANO, 2004).

O “Banco da Terra” referia-se à obtenção de terras via mercado possibilitando que os grandes proprietários rurais vendessem as terras obtidas, muitas vezes a preços baixos, em um período em que se diminuiu a oferta de crédito para a agropecuária. Logo, a venda de terras foi considerada uma alternativa vantajosa. Além disso, livra o proprietário rural da punição, em casos de descumprimento da função social da terra no momento em que o remunera, desqualificando uma das conquistas dos trabalhadores (ALENTEJANO, 2004).

A implementação de uma política como o “Banco da Terra” pelo governo FHC, era a expressão de um dos componentes que mais se destacam na agenda do BIRD – **a reforma agrária de mercado**. Esta se apresenta como uma alternativa de reforma agrária de baixo custo e de alta eficiência no combate à pobreza rural, sendo ainda mais viável em termos políticos, pois visa a compra de terra pelos trabalhadores rurais. Foi elaborada com o intuito de substituir a reforma agrária redistributiva, que se baseia na desapropriação de propriedades rurais que não atendem sua função social.

Para legitimar o modelo de reforma agrária de mercado, o Banco Mundial não mediu esforços para desqualificar a reforma agrária redistributiva, mediante severas críticas, ao passo em que exercia uma forte propaganda da reforma agrária de mercado, tida como de grande eficiência e capaz de atender os preceitos do livre mercado. Nessa argumentação a reforma agrária tradicional – redistributiva – se contrapõe aos interesses dos grandes proprietários rurais à medida que, supostamente, vai de encontro às determinações democráticas: se baseia na confiscação de um bem; não resulta em um retorno financeiro para o proprietário rural, ou ocasiona um retorno aquém do valor real da propriedade; pauta o conflito e pode ocasionar disputas judiciais; se constitui em uma doação do Estado, já que o

beneficiado geralmente não arca com o ônus da compra e, por fim, não resolve o problema do acesso à terra, dentre outras críticas (PEREIRA, 2006).

A situação brasileira em 1990 se constituía em um terreno ideal para o BIRD testar seu modelo de reforma agrária de mercado: grande demanda por terra, tendência a queda do preço dos imóveis e um governo de acordo com os preceitos neoliberais. Além disso, o governo precisava atender à crescente pressão social por terra, detendo o protagonismo que os movimentos sociais começavam a exercer. (BORRAS JUNIOR, 2006).

Assim, rapidamente se implementou a proposta, inicialmente através do *Projeto Reforma Agrária Solidária* no estado do Ceará em 1997. Meses depois nasceu o *Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza* ou o *Cédula de Terra*, que se estendeu para Pernambuco, Bahia, Maranhão e o norte de Minas Gerais e se deu mediante empréstimo concedido pelo BIRD. No entanto, diante da resistência dos movimentos sociais do campo, a diretoria do banco levou mais de dois anos para liberar o empréstimo, o que levou à destinação do recurso a um outro programa, denominado *Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural* (PEREIRA; SAUER, 2006).

Em suma, o governo FHC promove a desqualificação de reforma agrária enquanto uma luta histórica dos movimentos sociais e a enquadra para atender os preceitos dos grandes proprietários de terras. A política de assentamentos implementada serve à valorização de terras ociosas do latifúndio, o que apenas reafirma que o interesse do grande capital impera no campo brasileiro.

2.3.1 Prioridades da política agrária e Reforma agrária nos governos petistas, especialmente no governo Dilma Rousseff

De acordo com Netto (2004) o ponto principal que levou a vitória do PT, foi o fato do partido se apresentar como oposição militante e combativa ao governo de FHC. Ao se opor ao projeto comandando pelo capitalismo financeiro, aprofundado pelo governo FHC, o PT assumiu a defesa dos interesses democráticos, sendo responsável por fazer pressão e barrar parte das alterações previstas pelo capital em termos constitucionais.

[...] podemos arriscar dizer que a vitória de Lula se deu em condições históricas inéditas no país. Herdou-se das urnas de outubro de 2002 mais do que a maior votação já obtida para presidente no país. Venceu também pela primeira vez, o projeto que não representa em sua origem e em sua totalidade os interesses hegemônicos das classes dominantes no Brasil, identificadas nas velhas e novas oligarquias rurais, tanto o latifúndio improdutivo quanto o improdutivo quanto o produtivo (os grandes produtores rurais do agrobusiness) e na grande burguesia nacional associada ao grande capital internacional (incluindo aí as diversas formas de capital – industrial, bancário e financeiro. (BRAZ, 2004, p. 51).

Contraditoriamente, quando assumiu a presidência da República, o governo abriu mão de realizar mudanças de caráter democrático, que poderiam se voltar para o seu expressivo eleitorado. Desse modo,

se a composição da equipe ministerial já apontava para a manutenção da mesma orientação macroeconômica da era FHC, os primeiros meses de Luiz Inácio Lula da Silva assinalaram que a vontade política expressa do novo governo era mais que a continuidade, era o aprofundamento daquela orientação. (NETTO, 2004, p. 12).

O diferencial em termos de conjuntura com a posse de Lula em 2003, conforme sinaliza Netto (2004), é que a política imposta pelo capital financeiro passa a ser executada por um governo que antes a combatia. Assim, as proposições do capitalismo em crise não encontram nenhum impedimento para serem implementadas. Além disso, o governo do PT aprofundou uma série de processos em curso, ultrapassando inclusive, as exigências do grande capital, como é o caso do aumento do caixa para pagamento dos juros da dívida (superávit primário), a contrarreforma do Estado, sem ao menos se aproximar de medidas que toquem no cerne da propriedade privada.

A reforma agrária no governo Lula manteve o Banco da Terra, que se referia não somente a um programa, mas a um fundo de financiamento de terras criado pelo Congresso Nacional e de caráter estatal. Conservou também o Crédito Fundiário, devido à sua criação ter se dado mediante um empréstimo com o BIRD e como resposta à demanda da CONTAG. Além disso, Lula se comprometeu em priorizar a política de reforma agrária por desapropriações, assim como elevar os patamares da reforma agrária de mercado, em comparação com FHC. O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) é reflexo dessa junção – desapropriação de terras para 400

mil famílias e financiamento de compra de terra para 130 mil famílias (PEREIRA; SAUER, 2006).

Concretamente, o novo governo agiu da seguinte maneira: a) manteve o Programa Banco de Terra, com um novo nome (Consolidação da Agricultura Familiar) e com algumas reformulações; b) implementou, de fato, o projeto Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural; c) criou uma linha de financiamento para jovens agricultores comprarem terra; d) reformulou o Fundo de Terras, a fim de fortalecê-lo como instrumento de longo prazo para financiamento de compra de terras; e) criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário, responsável pela gestão do Fundo de Terras e de todos os programas e projetos nessa área. (PEREIRA; SAUER, 2006, p. 198).

Esses programas para a reforma agrária implementados no governo Lula, dão continuidade as premissas da reforma agrária para o mercado, na medida que enfatizam a responsabilização dos trabalhadores rurais pelas transações necessárias para o acesso à terra. O Estado nesse sentido, apenas entra como credor responsável pelo o empréstimo para a compra de terra, que deverá ser devidamente pago em seguida. Os proprietários rurais não são penalizados, já que a partir dessa ótica, são remunerados pelo negócio²⁰.

A metodologia de reforma agrária de mercado aplicada pelo Banco Mundial, pressupunha que em um cenário de crise fiscal do Estado e recessão econômica, os proprietários rurais iriam vender suas terras para assim liquidar as dívidas com o Estado ou instituições financeiras. De acordo com essa perspectiva, o preço das terras seria inferior ao praticado nos negócios de compra de terra (LEITE, 1999).

O autor sinaliza que no caso brasileiro ocorreu o contrário, além do Estado entrar com o crédito para a compra de terra pelos trabalhadores rurais, através do Programa de Crédito Fundiário, arcou com a responsabilidade pelas dívidas dos proprietários rurais. Além disso, registra-se que os preços pagos pela terra, são muito superiores do que os níveis do mercado. Isso quer dizer que a reforma agrária de mercado não atende ao princípio da desapropriação pelo não cumprimento da função social, já que se constitui em uma vantajosa operação de venda de terras para os proprietários rurais.

²⁰ “Há a expansão das relações comerciais entre os indivíduos que compram a terra – ainda que contem com repasses públicos – e os proprietários das terras interessados em vendê-las, no mercado, sem a presença direta do Estado. Este faz a intermediação, repassando aos mesmos a condução dos negócios da reforma agrária. Sob o ângulo social, essas relações segmentam, fragmentam e despolitizam as lutas coletivas, individualiza os efeitos da ‘questão social’.” (LUSTOSA, 2012, p. 291).

Nesse sentido, a reforma agrária de mercado é ovacionada por ser um modelo voluntário e negociado. No entanto, a grosso modo esta modalidade de reforma agrária, se refere apenas à compra e venda de terras financiada pelo Estado – contando com subsídios para o fomento aos empreendimentos de infraestrutura socioprodutiva e para assistência técnica. Os vendedores são pagos de forma prévia em dinheiro, de acordo com os preços de mercado, enquanto os compradores arcam com os custos totais, ou sua maior parte, da aquisição da terra, bem como de todas as transações (PEREIRA, 2006).

O que se vê é uma nova forma de articulação entre o Estado, grandes proprietários de terra e capital financeiro, gestada com bastante impulso pelas políticas neoliberais, que só vem reforçar os processos de concentração fundiária, centralização da riqueza e financeirização do capital e que, cada vez mais, vem adentrando o sistema agroalimentar, em detrimento dos subsídios aos trabalhadores rurais. A reforma agrária de mercado se refere apenas a uma proposta em que o mercado é o principal gerente, seja na seleção da terra, no estabelecimento dos preços, na determinação do que será produzido, bem como no provimento do crédito e da assistência técnica necessários aos que lhe acessam.

[...] o esquema de transferência de terras não constitui reforma agrária redistributiva quando o proprietário recebe 100% em dinheiro vivo, a 100% (ou mais) do “valor de mercado” da terra, e quando o comprador assume 100% do custo da terra, inclusive as despesas da transação. Essa é uma simples transação imobiliária capitalista, sendo altamente improvável que, como tal, venha a favorecer o pobre sem-terra. (BORRAS JUNIOR, 2006, p. 136).

Mesmo assim, a proposta do II PNRA, representou uma possibilidade da mudança de direcionamento da política agrária, levando os movimentos sociais a apoiarem amplamente. No entanto, ao analisar os resultados alcançados com o plano, Sauer (2010), sinaliza que findados os quatro anos do governo, uma série de processos de desapropriações foram abandonados, em função da aplicação de outras medidas, como a ampliação do crédito e regularização fundiária. É notável, a orientação que assume o governo Lula bem afinada com as premissas do capital financeiro, e por isso, a importância do crédito. Além disso, recorre a outras estratégias que não sejam a reforma agrária via desapropriação, com destaque para a regularização fundiária.

É simbólico que não havia metas claras de assentamentos de famílias em projetos de reforma agrária no programa eleitoral de 2006 de Lula, então candidato à reeleição, com base no argumento de que é um assunto desconfortável para o eleitorado. Deslocando seus principais objetivos, o MDA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), começaram a enfatizar a necessidade de uma *reforma agrária com qualidade*, o que implicou uma maior ênfase ou investimentos nos assentamentos já existentes, como forma de justificar a diminuição das desapropriações e do número de novas famílias assentadas. (SAUER, 2010, p. 88 - grifos originais).

A se referir à reforma agrária como um “assunto desconfortável” para o eleitorado, o discurso do governo Lula revela a contraditória aliança que possibilitou a sua eleição em outubro de 2002 e que tornou a servir de sustentação para sua reeleição. Ao se aliar com grupos políticos representantes dos interesses da classe dominante, era preciso arcar com o ônus de tal manobra, que se expressam no atendimento das premissas exigidas por esses segmentos, mesmo que isso desfavorecesse parte das demandas da classe trabalhadora e dos trabalhadores rurais.

Pereira (2006) apresenta que em relação aos programas da matriz da reforma agrária de mercado analisados (Colômbia, Guatemala e Brasil), foi no Brasil que a implementação mais avançou, principalmente por contar com o apoio das confederações sindicais dos trabalhadores rurais. Entretanto, a relação entre os movimentos sociais e o governo FHC foi marcada pelo enfrentamento e, no governo Lula, observou-se uma abertura maior ao diálogo com o segmento dos movimentos sociais, bem como forneceram-se mais recursos de apoio à agricultura familiar e de qualificação dos assentamentos.

Diferentemente do governo anterior (FHC, 1996-2002) o governo central não é mais visto como um “inimigo declarado” das lutas pela terra e dos movimentos sociais. Ao contrário, o compromisso histórico do PT com o tema gerou grandes expectativas de que o governo Lula iria implementar uma reforma agrária massiva. [...] Essas expectativas levaram a um aumento significativo dos acampamentos de famílias sem terra ao longo de rodovias em 2003. De acordo com as estimativas dos próprios movimentos sociais, esses números saltaram de cerca de 70 mil, em 2002, para quase 140 mil famílias acampadas e exigindo o acesso à terra, no final de 2003. (SAUER, 2010, p. 87).

Desse modo, é impossível não perceber a pressão social pelo acesso à terra no país que, no último ano do governo Lula, alcançou o recorde de 230.813 famílias acampadas. Mesmo com a estratégia de manter a pressão sob a demanda por terra, os líderes do MST mantiveram uma relação bem amistosa com o governo Lula que, em contrapartida, aumentou os fundos para assentamentos e projetos educacionais do MST²¹ (SAUER, 2010).

Vale reproduzir a análise de Sauer (2010, p. 96) sobre a relação entre o governo Lula e os movimentos sociais:

Em síntese, as relações entre governo e movimentos sociais agrários tornaram-se mais complexas – se distanciando de uma simples oposição ou confronto político com o executivo federal – após a eleição de 2002, causando diversos problemas para os movimentos. O governo Lula abriu espaço para o diálogo, mas não realizou ações governamentais significativas relacionadas à real democratização da propriedade da terra, deixando os movimentos sociais em dificuldade. Criou também diferentes perspectivas e novos desafios para as organizações do campo, uma vez que suas agendas políticas oposicionistas devem ser remodeladas para serem adequadas a um governo amigo, mantendo as demandas e mobilizações por reforma agrária.

Fernandes (2013) aponta que para se realizar a reforma agrária é necessário enfrentar a base aliada do PT, que está articulada aos setores ruralistas. Essa correlação de forças, associada a outras questões, fizeram com que a reforma agrária realizada por Lula recaísse em estratégias como a regulamentação fundiária das terras da União, ao invés de recorrer à desapropriação. Além disso, a discussão sobre a reforma agrária

Mesmo no interior do PT situou-se como tema marginal, reduzido à condição de mero instrumento de questionamento do então governo, mero recurso eleitoral. De fato, o PT contribuiu poderosamente para que a reforma agrária ficasse à margem da agenda política do Estado. O partido de Lula, e ele próprio, deixou-se convencer pela propaganda interna de que não estava sendo feita uma reforma agrária no país, o que não era verdade; e que a reforma não estava sendo feita porque faltava ao governante vontade política para fazê-la, como declarou o presidente da CPT à Televisão Espanhola no início de 2001. Ao delegar ao MST a missão do suposto diálogo, o PT sabia que não

²¹ “[...] contraditória e compreensivelmente, o próprio MST teve que reposicionar o nível das lutas sociais pela terra que vinha em um crescente até 2002 para evitar confronto maior com um governo controlado por um aliado histórico, porém pouco diligente na matéria por temor de danos à governabilidade.” (TEIXEIRA, 2014a, p. 35).

haveria diálogo algum. Renunciou por isso à sua própria missão partidária, de interferir nesse assunto de Estado em benefício dos que, de fato, de terra precisavam para trabalhar e viver. (MARTINS, 2003, 145).

Acreditava-se que a eleição de um petista faria com que os empecilhos que transformavam a reforma agrária em um entrave desaparecessem. No entanto, o PT apresenta muitos erros em termos até mesmo da continuidade da política agrária, ao restringir o debate da reforma agrária ao universo da campanha eleitoral, sem mostrar de fato, um programa que governo capaz de lidar com a questão (MARTINS, 2003).

Ao analisar o governo Lula, Fernandes (2013) afirma que a possibilidade de realizar uma reforma agrária de maneira plena está no fortalecimento do campesinato, através de políticas destinadas a esse segmento. No governo FHC a agricultura camponesa foi taxada de “atrasada” e buscou-se a sua substituição através da agricultura familiar, integrada e funcional à lógica do capital, em que o agronegócio é a principal expressão do melhor modelo para pautar o desenvolvimento do meio rural.

Em comparação aos governos passados, Lula e FHC distribuíram mais terras. No entanto, tem-se que as medidas de reforma agrária no Brasil buscam atender apenas demandas imediatistas, contornar os confrontos e garantir os interesses dos grandes proprietários rurais, sem promover alterações substantivas na estrutura fundiária brasileira.

A reforma feita entre 1985 e 2006 situa o Brasil no 15º lugar do Índice da Reforma Agrária apresentando apenas duas posições acima do último lugar. No total, o efeito distributivo das políticas agrárias brasileiras, tem tido um impacto mínimo sobre a estrutura agrária do país. Esse processo de reforma agrária beneficiou apenas 5% de toda a força de trabalho agrícola e distribuiu 11,6% do total das terras cultiváveis no país (DATALUTA, 2008 *apud* AZEVEDO, 2012, p. 156).

As diretrizes aprovadas no 4º Congresso do PT para a candidatura de Dilma Rousseff no período de 2011 à 2014, estabelecem que o “crescimento acelerado e o combate às desigualdades raciais, sociais e regionais e a promoção da sustentabilidade ambiental serão o eixo que vai estruturar o desenvolvimento econômico.” (CONGRESSO... 2010, n. p.). Dentre os objetivos elencados, a reforma agrária aparece como um dos itens necessários para fortalecer o mercado de bens de consumo, gerando impacto sobre o setor produtivo. Para isso, a exigência de cumprimento da função social da propriedade, do controle do acesso à terra por

estrangeiros, a anulação dos atos do governo FHC que criminalizaram os movimentos sociais, a eliminação dos juros compensatórios nas desapropriações e das políticas complementares de acesso à terra, dentre outras medidas. Além disso, versava sobre o fortalecimento dos assentamentos e da agricultura familiar e articulação entre diversos ministérios e as instituições de pesquisa, como uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

Apesar das exigências postas pelas diretrizes do programa do PT na primeira campanha da presidente Dilma, pouco foi feito em relação à reforma agrária no seu primeiro mandato, que apresentou um dos piores resultados no que se refere as políticas destinadas à reforma agrária dos últimos tempos. Como justificativa para o número ínfimo de assentamentos criados afirmou priorizar a “qualidade” ao invés da quantidade²², através do aumento da oferta de crédito para os pequenos agricultores.

Teixeira (2014a), presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), sinaliza que o acesso à terra impulsionado pelas políticas implementadas no governo FHC e Lula, não foi capaz de alterar o quadro fundiário. Contraditoriamente, o agronegócio tem se apropriado das terras públicas, em que se inclui unidades de conservação, terras indígenas e comunidades quilombolas.

Uma das medidas para a questão agrária tomadas no governo Dilma pode ser bastante perigosa nessa direção. Trata-se da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014 que, além de outras disposições, possibilita a aquisição de lotes dos beneficiários do programa de reforma agrária, em casos de carências nos assentamentos. Esse dispositivo legal, permite a venda de terras em posse dos assentados, desconsiderando as conquistas da luta pela terra e abrindo espaço para que outros sujeitos se apropriem, contando agora com a legitimação do Estado, dos territórios destinados aos assentamentos.

²² “Esta nova lógica não olha a reforma agrária pura e simplesmente como distribuição de terra: ela tem que ser a forma pela qual se garanta o acesso à terra, mas também as condições de desenvolvimento para as populações que acessem essa terra. De nada adianta a distribuição com a permanência das populações na extrema pobreza”. Informação verbal da Presidente Dilma durante a posse do Ministro do Desenvolvimento Agrário Pepe Vargas em 14/03/2012, divulgada pela Carta Maior (PASSOS; MANSUR, 2012, n. p.).

TABELA 01: Programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário 2008/2012

(continua)

2008		2012	
Código - Programa	Executado	Código - Programa	Executado
0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	277.654.370	0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União	379.660.453
0135 - Assentamentos para Trabalhadores Rurais	787.812.942		
0137 - Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	484.374.028		
0138 - Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	95.404.014		
0139 - Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	22.132.411		
0351 - Agricultura Familiar - PRONAF	219.456.637		
0750 Apoio Administrativo	560.046.112		
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	164.540.217	0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	375.546.624
0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	37.244.437	0906 - Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	305.113
0999 - Reserva de Contingência	0	0999 - Reserva de Contingência	0
1116 - Crédito Fundiário	84.860.246		
1120 - Paz no Campo	10.441.634		
1334 - Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	252.804.573		
1336 - Brasil Quilombola	5.832.219		
1350 - Educação do Campo (PRONERA)	31.671.345		
1426 - Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	1.249.100		

(conclusão)

2008		2012	
Código - Programa	Executado	Código - Programa	Executado
1427 - Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar	331.308.553		
1433 - Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	13.951.834		
		2012 - Agricultura Familiar	1.297.118.184
		2018 - Biodiversidade	1.759.372
		2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	1.600.942.790
		2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	47.989.315
		2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	120.000
		2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	1.048.457.258
		2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	48.004.719
		2120 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário	750.557.167
TOTAL:	3.380.784.673	TOTAL:	5.550.460.996

Fonte: LOA (2010-2014). Elaboração própria.

Ao considerar o conjunto de programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), não se nota grandes mudanças em relação aos programas da gestão anterior. Tomando como base o ano de 2012, em virtude da vigência de um novo Plano Plurianual (PPA), tem-se a diminuição no número de programas direcionados para o meio rural. Além disso uma série de programas anteriores foram incorporados em programas novos, assimilando as atividades que eram desenvolvidas.

Essas alterações expressam os interesses políticos e econômicos do governo Dilma em relação a política de desenvolvimento agrário. Podem significar também, a canalização de recursos para outros setores, ou ainda, para atender as metas do superávit primário. O PPA é elaborado no segundo ano do novo mandato e possui vigência de quatro anos; assim, os dados dispostos na tabela 01 (Programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário 2008/2012) estão de acordo com o PPA que teve início em 2008 e vigorou até 2011, já no primeiro governo de Dilma que, por sua vez, executa mais um PPA a partir de 2012.

Boa parte dos recursos previstos no orçamento do MDA, como dos outros ministérios, está comprometida com rubricas permanentes nos orçamentos, o que quer dizer que os montantes destinados aos ministérios não são gastos com os programas executados. Além da garantia dos gastos previdenciários e dos programas de gestão e operacionalização referentes às atividades executadas pelos ministérios, parte do orçamento é direcionado para reservas de contingência, cumprimento de sentenças judiciais e pagamento de juros e amortizações referentes à dívida pública. No MDA essas despesas chegaram a 22,18% do orçamento em 2011 e a 18,06% em 2012.

Cada programa se desdobra em uma série de ações (atividades ou operações especiais). Para os fins desse estudo, realizou-se uma análise mais aprofundada da subfunção Reforma Agrária e das suas ações.

TABELA 02: Ações da subfunção Reforma Agrária - 2012

Código - Programa	LOA 2012
Unidade: 49101 - Ministério do Desenvolvimento Agrário	
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	
<i>Consolidação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária</i>	1.000.000
<i>Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários - Combate à Pobreza Rural</i>	55.484.500
<i>Mediação de Conflitos Agrários</i>	2.500.000
Unidade: 49201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	
2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	
<i>Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas</i>	50.000.000
2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	
<i>Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária</i>	7.000.000
<i>Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária</i>	18.000.000
<i>Identificação e Destinação de Terras Públicas Rurais e Urbanas na Área de Abrangência da Lei nº 11.952, de 2009</i>	21.737.747
<i>Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária - Nacional</i>	105.000.000
<i>Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento</i>	2.700.000
<i>Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária</i>	601.650.000
<i>Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária</i>	18.500.000
<i>Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária</i>	5.500.000
<i>Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais</i>	10.500.000
<i>Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento</i>	367.545.609
<i>Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento</i>	17.000.000
Unidade: 74906 Recursos sob Supervisão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária/Banco da Terra - Min. do Desenv. Agrário ²³	
2066 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária ²⁴	
<i>Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras</i>	300.000.000
TOTAL:	2.284.663.465

Fonte: LOA (2010-2014). Elaboração própria.

²³ Órgão: 74000 Operações Oficiais de Crédito.

²⁴ O programa 1116 - Crédito Fundiário deixa de existir no Projeto de Lei Orçamentária (PLO) para 2012, suas ações são incorporadas no programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária.

Assim, em termos de Reforma Agrária²⁵ foram localizados dois programas mais amplos (2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial), que são executados por meio de recursos do MDA em conjunto com o INCRA e o Banco da Terra. Esses programas se desdobram em um quadro de dezesseis ações, conforme visto na tabela 02 (Ações da subfunção Reforma Agrária – 2012).

Um dado que chama atenção, ao levar em consideração os volumes orçados para a Reforma Agrária no período de 2012 é o montante destinado à concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais – o valor de 300 milhões, o que reforça a modalidade de Reforma Agrária via compra. Outro ponto importante são os valores destinados ao pagamento das indenizações referentes aos processos de desapropriação, que podem chegar a quase 800 milhões. Números que dizem muito e que se contrapõem à defesa de uma reforma agrária redistributiva, ao pautar a compra de imóveis rurais e remunerar os grandes proprietários com valores estimados pelo mercado.

É consenso no âmbito dos movimentos sociais que lutam pela terra e para os pesquisadores que abordam o assunto, que a discussão da Reforma Agrária não pode se restringir ao acesso à terra. Para que se efetive em sua plenitude e alcance resultados positivos é fundamental discutir estratégias de permanência dos trabalhadores rurais no campo. Nesse aspecto é que se destaca a importância do incentivo à agricultura camponesa enquanto um elemento fundamental para essa

²⁵ A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, estabelece no “art. 1º § 1o Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. § 2o A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. §3o A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. § 4o As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria. Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por: a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual; b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.”

consolidação. Ao considerar isso e na tentativa de desvelar os objetivos desse trabalho, tomou-se com base alguns dados do PRONAF, por se referir, em tese, a uma propagandeada estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar.

O quadro 01 (Classificação dos agricultores “pronafianos” por Grupo na safra 2007/2008) traz a classificação dos agricultores familiares de acordo com os grupos. Tal classificação se justifica ao levar em consideração a heterogeneidade que cerca o universo da agricultura familiar, composta por agricultores com níveis diferentes de renda.

QUADRO 01: Classificação dos agricultores “pronafianos” por Grupo na safra 2007/2008

Grupo	Características
A	Assentados da reforma agrária.
B	Agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 4 mil e que obtenham ao menos 30% desse valor da atividade agropecuária.
A/C	Egressos do Grupo A.
C	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil e que obtenham ao menos 60% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
D	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil e que obtenham ao menos 70% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.
E	Agricultores familiares com renda bruta anual de R\$ 50 mil até 110 mil e que obtenham ao menos 80% dos seus rendimentos da atividade agropecuária.

Fonte: Aquino e Schneider (2010). Elaborado por Costa e Gonçalves (2012).

A partir de 2008, foram incorporados novos grupos ao PRONAF e os existentes sofreram alterações, como pode-se ver no quadro 02 (Grupos e Linhas de Crédito do PRONAF – 2014) em seguida:

QUADRO 02 - Grupos e Linhas de Crédito do PRONAF – 2014

(continua)

Grupos e Linhas	Público-Alvo
Pronaf Grupo A	Agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e reassentados em função da construção de barragens
Pronaf Grupo B	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 20.000,00. Mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares enquadradas nos Grupo A, AC e B do Pronaf.
Pronaf Grupo A/C	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)
Pronaf Semiárido	Agricultores familiares enquadrados nos Grupos A, A/C, B e Renda Variável (Pronaf –Comum)
Pronaf Mulher	Mulheres agricultoras, independente do estado civil, integrantes de unidades familiares enquadradas no Grupo Renda Variável
Pronaf Grupo Renda Variável	Agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 360.000,00.
Pronaf Agroindústria	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável e suas cooperativas, associações e empreendimentos familiares rurais.
Pronaf Jovem	Jovens agricultores e agricultoras familiares maiores de 16 anos e com até 29 anos, pertencentes a famílias enquadradas nos Grupos A, A/C, B e Renda Variável, que atendam as condições previstas no MCR.
Pronaf Custeio de Agroindústria Familiar	Pessoas físicas que sejam agricultores familiares titulares de DAP e Cooperativas ou associações constituídas de agricultores familiares, que tenham, no mínimo, 70% de seus participantes ativos na condição de agricultores familiares enquadrados no PRONAF. Empreendimentos familiares rurais.
Pronaf Agroecologia	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável.

(conclusão)

Grupos e Linhas	Público-Alvo
Pronaf Floresta	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável.
Pronaf ECO	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Renda Variável.

Fonte: Banco do Nordeste, 2014.

Se estivessem dispostos em escala, o grupo A refere-se aos assentados de reforma agrária e os demais grupos estão em ordem crescente de renda, isto é, o grupo E é constituído por agricultores que possuem maior poder aquisitivo e o B o de poder aquisitivo mais baixo. Portanto, os grupos A e B necessitam, devido a suas especificidades, de um maior apoio e destinação de políticas de fomento, na ótica da melhora das condições de vida para o meio rural. No entanto, historicamente tem sido destinado um volume maior de crédito, além do incentivo e juros mais baixos, para os agricultores familiares mais capitalizados. Na tabela 03 (Distribuição dos Recursos do PRONAF por Categorias de Crédito, em Percentuais – Brasil – 1999/2004/2007), pode-se ver como os grupos com maior renda, são os beneficiários majoritários do programa.

TABELA 03: Distribuição dos Recursos do PRONAF por Categorias de Crédito, em Percentuais – Brasil – 1999/2004/2007

Categorias	Distribuição (%)		
	1999	2004	2007
PRONAF A	21	8	4
PRONAF B	1	7	6
PRONAF C	22	25	15
PRONAF D	48	37	40
PRONAF E	-	12	20
Outros	-	11	15

Fonte: Mattei (2006) e Aquino (2009). Elaborado por Costa e Gonçalves (2012).

Desse modo, pode-se concluir que o acesso ao crédito de forma isolada não é suficiente para lidar com as diferenças presentes no meio rural, especialmente quando os segmentos que mais necessitam de subsídio para o incentivo à agricultura não são priorizados, pelo contrário são cada vez mais excluídos ao levar em consideração a burocratização que atua decisivamente para dificultar o acesso dos agricultores familiares mais pauperizados. Ademais, implementar políticas maquiadas como programas de subsídio aos pequenos agricultores, não resulta em um impacto positivo

para o conjunto desse segmento, quando na verdade se está priorizando os grupos vinculados à produção em larga escala e ao agronegócio.

O agronegócio tem sido fortemente subsidiado pelos últimos governos e foi também uma opção do governo Dilma, que atuou a favor da produção agrícola baseada na grande propriedade e na alta tecnologia, em detrimento do fortalecimento da agricultura familiar e da produção para o mercado interno. Essa perspectiva é presenciada desde o regime militar, e

[...] se vê agravada nos dias atuais com sucesso do *agrobusiness* de forma que este tem obedecido às orquestrações das leis de regulamentação do mercado e se constitui como uma das portas de entrada para especulação do capital financeiro no país, seja através dos investimentos estrangeiros provenientes da compra de ações, seja pela regulação da balança comercial através da produção de soja, seja pela aplicação direta de recursos do Banco mundial em políticas agrícolas e agrárias. (SILVA, 2009, n. p.).

Tomando como exemplo, o Plano Agrícola e Pecuário, de responsabilidade do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), concebido para auxiliar o produtor rural a contornar as dificuldades presentes no processo produtivo e alcançar maiores níveis de crescimento da produção do agronegócio brasileiro, tem-se a disponibilização de montantes muito superiores para os segmentos da agricultura comercial em relação aos valores aplicados na agricultura familiar. A oferta de crédito rural vem sofrendo expressivo aumento ano a ano, podendo chegar a 37% entre as safras de 2008/2009 e 2009/2010. No entanto o crédito recai quase que exclusivamente para os produtores rurais de grande porte, vinculados à cadeia do agronegócio. A disparidade de recursos destinados alcança o percentual de 86,5% do crédito para a agricultura comercial no plano para o ano 2012/2013, restando para a agricultura familiar apenas 13,5% de um total de 133,2 bilhões, conforme, verifica-se na tabela 04 (Plano Agrícola e Pecuário 2002/2014) a seguir:

TABELA 04: Plano Agrícola e Pecuário 2002/2014

Ano	Agricultura Comercial Valor (R\$)	Agricultura Familiar Valor (R\$)
2002-2003	24,7 bilhões	4,1 bilhões
2003-2004	27,1 bilhões	5,4 bilhões
2004-2005	39,45 bilhões	7 bilhões
2005-2006	44,35 bilhões	9 bilhões
2006-2007	50 bilhões	10 bilhões
2007-2008	58 bilhões	12 bilhões
2008-2009	65 bilhões	13 bilhões
2009-2010	92,5 bilhões	15 bilhões
2010-2011	100 bilhões	16 bilhões
2011-2012	107,2 bilhões	16 bilhões
2012-2013	115,25 bilhões	17,95 bilhões
2013-2014 ²⁶	136 bilhões	
2014-2015	156,1 bilhões	

Fonte: PAP (2002-2015). Elaboração própria.

Ao cruzar estes dados com os do montante de agricultores familiares no Brasil e os do montante de latifundiários, se poderia mostrar o grande hiato entre o percentual investido em cada segmento e o seu número de beneficiários. Mesmo que os primeiros componham uma parcela expressiva em número, recebem poucos subsídios, enquanto os segundos, mesmo agregando uma minoria, gozam de grandes investimentos. Isso para não mencionar o endividamento dos poucos beneficiários com o perfil de pequenos produtores, cujas necessidades elementares a serem atendidas são tantas que o crédito acaba sendo utilizado para outras finalidades e a produção não proporciona os meios para quitarem as dívidas.

Por meio desta comparação pode-se, mais uma vez, constatar para que lado se direciona a política governamental no contexto em estudo, ao priorizar uma minoria composta por latifundiários, em detrimento do grande número de agricultores familiares. A discrepância entre os investimentos destinados aos setores do agronegócio e da agricultura familiar torna-se ainda mais nítida ao confrontar os números destinados ao Plano Agrícola e Pecuário, apresentados acima, com o volume direcionados para o Plano Safra da Agricultura Familiar. Enquanto, os primeiros empregam valores que podem alcançar aproximadamente a casa dos 150

²⁶ A partir do Plano Agrícola e Pecuário 2013-2014, previsto para ser executado entre julho de 2013 e junho de 2014, não foi possível identificar os valores empregados para a agricultura empresarial e para a agricultura familiar, apenas identificou-se o valor total.

bilhões, no período em análise, o Plano Safra apresenta valores bem pífios, alcançando os R\$ 24,1 bilhões na safra de 2014/2015, sendo considerado o maior crédito para a agricultura familiar da história, 14,7% maior que o da safra 2013/2014 e 10 vezes o que foi executado na safra 2002/2003.

O último Censo Agropecuário revela a importância da agricultura familiar para a economia brasileira. Ocupando uma área de apenas 24,3% do total da área destinada a produção, é responsável por 38% da renda bruta gerada no meio rural e ocupa 74,4% do pessoal que trabalha no campo. A agricultura familiar ocupa aproximadamente 16 pessoas a cada 100 hectares, totalizando 12,3 milhões de pessoas ocupadas, enquanto a agricultura patronal emprega até 2 pessoas. Além disso, a agricultura de base familiar corresponde a 84,4% do número de estabelecimentos rurais, com um total de 4.367.902 estabelecimentos. Mesmo dispondo de uma área relativamente pequena em relação à agricultura patronal, os estabelecimentos rurais agropecuários geram uma renda de R\$ 667,00, contra R\$ 358,00 da agricultura patronal, sendo 89% mais produtiva (IBGE, 2012).

Como pode-se perceber a agricultura familiar é muito mais vantajosa do que a agricultura patronal em diversos aspectos. No entanto, o discurso da capitalização e modernização da agricultura é pauta das políticas destinadas ao campo, e vem recebendo atenção especial principalmente quando os governos do Partido dos Trabalhadores alcançaram o poder.

O agronegócio, beneficiado como indiscutível opção preferencial dos Governos Petistas, tratou de aprofundar o seu modelo e as suas diretrizes. O Brasil tornou-se o maior consumidor mundial de agrotóxicos. Em média, cada brasileiro/a consome por ano cerca de 5,2 litros de veneno agrícola. O mercado brasileiro de transgênicos já é o segundo maior do planeta. Entre 2013 e 2014, o Brasil foi o país que registrou maior aumento de áreas cultivadas com sementes transgênicas no mundo, chegando a cerca de 40 milhões de hectares. De acordo com o IBGE, a expectativa é que, entre 2014 e 2015, haja um aumento de 3,9%, chegando a 42,2 milhões de hectares. Este mesmo agronegócio, aliado aos órgãos estatais, impôs uma derrota histórica ao povo brasileiro com a aprovação do Código Florestal (Código do Desmatamento) no Congresso Nacional. (CPT, 2015, n. p.).

A prioridade é da grande propriedade, seja no processo desapropriatório ou na concessão de crédito, que sempre buscam remunerar os latifundiários. Nessa direção, é que se ergue toda uma estrutura para o subsídio desse segmento. Um claro exemplo

disso é a existência de um ministério destinado ao fomento do agronegócio, como é o caso do MAPA. Além disso, algumas ações que são em tese, destinadas para a agricultura familiar acabam atendendo aos grandes proprietários rurais, como é pode-se citar o PRONAF, conforme já mencionado.

Os balanços de importantes movimentos sociais combativos na luta pela reforma agrária revelam o descontentamento do MST e da CPT em relação ao direcionamento da política agrária executada por Dilma. Com a continuidade do PT na gestão da presidência, se aguardava a execução de políticas mais voltadas para o trabalhador rural e para a viabilização do acesso à terra. Na prática o que ocorreu foi o maior fortalecimento do agronegócio enquanto modelo produtivo para o meio rural em articulação com o capital financeiro.

É importante ressaltar a manipulação política em privilégio de interesses comuns de determinados grupos que, mais especificamente, tornam a reforma agrária um entrave. O setor ruralista²⁷ hoje garante sua hegemonia tanto por intermédio da ação parlamentar desenvolvida por seus congressistas – por meio da qual a dominação e a exploração parecem ganhar o *status* inquestionável de lei – quanto pela a cooptação dos meios de comunicação, os quais distorcem qualquer ação de contestação das tradicionais estruturas fundiárias. A forma como a bancada ruralista vem se organizando permite uma grande mobilidade dentro e fora do âmbito governamental, possibilitando a criação de alianças no interior do Estado com entidades patronais e empresários do setor agrário²⁸ (COSTA; SIMIONATTO, 2012).

A questão agrária no Brasil é sobretudo uma questão política que envolve um conjunto de interesses em disputa, que implicam decisivamente no direcionamento da política agrária, principalmente levando em consideração que as classes dominantes se articulam umbilicalmente em torno dos assuntos ligados à propriedade da terra.

²⁷ A Bancada Ruralista é um dos grupos mais antigos e organizados do Congresso Nacional. Vem alcançando grande sucesso em sua atuação em prol dos interesses do agronegócio. Surgiu a partir do debate travado nos anos de 1980, pelo patronato rural brasileiro, em uma ofensiva ao *velho e atrasado* mundo agrário. No debate brasileiro sobre tal questão, o discurso predominante buscava construir uma identidade comum a todos os *homens do campo*, como se as questões que permeiam o mundo rural atingissem de forma similar todos os atores sociais que o compõem, ocultando, conseqüentemente, a histórica luta de classes no meio rural brasileiro e a disputa pela terra e por sua concentração (COSTA; SIMIONATTO, 2012).

²⁸ A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) é a entidade que nacionalmente representa os interesses do modelo do agronegócio. Esta organização tem como presidente a senadora Kátia Abreu, que faz parte também da bancada parlamentar ruralista no Congresso Nacional.

Prova disso é que ao longo da história e ao tomar como base as legislações que buscaram viabilizar o acesso à terra, é notável a intensa disputa política em prol dos segmentos ruralistas e a manipulação dos documentos para garantir a propriedade fundiária da terra.

A ascensão do PT ao governo causou bastante expectativa em torno da mudança da estrutura fundiária brasileira em prol da distribuição de terras. Contudo, o que prevaleceu mais uma vez foram os interesses dos proprietários rurais e do grande capital, rumo à consolidação do agronegócio enquanto modelo de produção para o meio rural. O primeiro governo Dilma, contribuiu para a perpetuação dessa lógica no meio rural, e o fez às custas da luta dos trabalhadores rurais pelo acesso à terra, como pode-se perceber ao analisar o pequeno número de novos assentamentos criados no período, bem como o “enxugamento” das políticas para o desenvolvimento agrário. Nada além do que se pode esperar do pacto histórico entre o Estado, a classe dominante agrária e o capital internacional.

CAPÍTULO 3

A REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO DILMA: EXPRESSÃO DE CONTINUIDADE OU RUPTURA?

O contexto neoliberal traz à tona o debate acerca das reconfigurações do campo brasileiro, além de outras implicações de cunho político e econômico, apresentados no segundo capítulo desse estudo. É importante reter que esse processo se desdobra em alterações substanciais para lidar com as expressões da questão agrária e, nesse sentido, a expropriação dos trabalhadores rurais elevada a última instância e os níveis alarmantes de concentração da malha fundiária nas mãos do agronegócio, se apresentam como temas de destaque na agenda agrária.

No capítulo anterior, delineou-se as prioridades do governo na gestão das políticas destinadas ao meio rural, em que se revelou um padrão de reforma agrária claramente antenado com os interesses dos grandes proprietários rurais e do agronegócio, de desempenho exemplar das premissas do grande capital financeiro internacional. As iniciativas de reforma agrária apresentadas se mostram incapazes de contornar os novos desafios presentes no campo, frente às transformações econômicas e, sobretudo, não diferem do projeto de reforma agrária dos governos FHC.

O presente capítulo se propõe a atender ao objetivo de identificar os dados sobre desapropriação de terras improdutivas, assentamentos e outras expressões da reforma agrária no primeiro governo Dilma. Nessa direção, os dados obtidos por meio de pesquisa documental serão aqui confrontados com a bibliografia, com vistas a fornecer subsídios para a discussão sobre as ações desenvolvidas no período de 2011 a 2014, levando em consideração os seus impactos em relação à demanda por reforma agrária e à estrutura fundiária. Contabilizou-se também, a viabilização do acesso à terra para os povos e comunidades chamadas “tradicionais” – indígenas e quilombolas – como uma das frentes de atuação da política voltada ao desenvolvimento agrário.

Ver-se-á, com estes dados, como a reforma agrária no contexto da gestão neoliberal do Estado está inserida no âmbito das políticas sociais, o que resulta na implementação de uma “reforma agrária” restrita a um conjunto de ações compensatórias de caráter minimalista e ineficientes para lidar com questão agrária, principalmente no patamar assumido pelo capitalismo contemporâneo.

3.1 O lugar da reforma agrária no contexto do “novo desenvolvimentismo brasileiro”

O governo Lula, com a melhora de alguns indicadores sociais e um leve aumento do crescimento econômico, coloca na pauta o resgate do ideário desenvolvimentista dos anos 1930²⁹. Nesse bojo, alguns autores consideram que Lula inaugura uma nova fase política em comparação com o seu antecessor, FHC; outros, em posição contrária, expõem que os governos do PT apenas aprofundaram a política macroeconômica do seu antecessor.

A política econômica aplicada por Lula e por sua sucessora Dilma Rousseff tem ênfase no incentivo do agronegócio, que interessa particularmente para os objetivos desse estudo. Esse modelo produtivo se apresenta na atualidade como o principal responsável por gerar divisas através da exportação de matérias primas para o pagamento dos juros da dívida e para a garantia dos lucros capitalistas. Nesse sentido vem reforçar o papel delegado historicamente ao Brasil no interior da economia internacional, de produtor de matéria-prima com pequenos níveis de processamento.

O dito novo desenvolvimentismo assemelha-se ao modelo de crescimento orientado para fora, que foi pauta do Banco Mundial nos anos 1980 e defende que o aumento de exportações ocasionaria o crescimento da renda. A direção da política macroeconômica acaba dificultando a formulação de análises mais aprofundadas sobre as questões estruturais e, em consequência disso, acabam-se realizando reformas com o intuito apenas de minorar as desigualdades, sem pautar questões “de fundo”, como a estrutura tributária ou a distribuição de riquezas³⁰.

²⁹ “O Nacional-desenvolvimentismo (ND) pode ser conceituado, de forma simplificada, como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O ND é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico; ou seja, é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente, no período 1930-80. Na perspectiva da Economia Política, o ND significa deslocar o poder econômico e político na direção da burguesia industrial em detrimento dos grandes proprietários de terras e recursos naturais”. (OLIVEIRA, 1981 *apud* GONÇALVES, 2011, p. 01).

³⁰ “É a ênfase na ‘reforma das reformas’ liberais, ou seja, a segunda geração de reformas. Após a privatização, cabe a regulação dos monopólios; após a liberalização financeira, cabe a regulação dos bancos; após a liberalização dos fluxos financeiros internacionais, cabe a abertura prudente da conta de capital. Cabe destacar que o novo desenvolvimentismo assenta-se em algumas diretrizes do liberalismo econômico: baixa propensão a políticas setoriais, liberalização comercial, ausência de restrições ao investimento estrangeiro direto, minimização da função alocativa do Estado (investimento, políticas setoriais e planejamento), incorporação da função distributiva do Estado de forma moderada (valoriza a distribuição de renda mas ignora a distribuição de riqueza); defesa das reformas institucionais orientadas para a correção de falhas de mercado e de governo (função reguladora do

A diretriz estratégica básica do novo desenvolvimentismo é o crescimento econômico com menor desigualdade. Há destaque para reformas das instituições, principalmente a maior eficácia do governo e a maior eficiência dos mercados. O novo desenvolvimentismo coloca ênfase especial nas políticas macroeconômicas [...] taxa moderada de juro, taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável (dívida pública baixa, poupança pública positiva — superávit fiscal). (GONÇALVES, 2012, p. 656).

Com essas diretrizes, além de manter a hegemonia do grande capital intocada, Lula favoreceu a participação das frações burguesas no direcionamento da política de governo. Empreendeu o “nacional-desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES, 2011), em que o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade, são contrários às orientações desenvolvimentistas. Segundo Castelo (2010 *apud* GONÇALVES, 2012, p. 661) esse Estado, é teoricamente classificado como

[...] dominador e autônomo, [...] defende interesses coletivos, é complementar ao mercado e promove o bem-estar social. [No entanto] essa concepção de Estado negligencia a influência das classes e setores dominantes, supõe a separação entre rentistas e industriais, e desconhece os conflitos entre classes, grupos e setores da sociedade.

Em termos de estrutura produtiva tem-se um fenômeno denominado de desindustrialização, em que cai a participação no Produto Interno Bruto (PIB) da indústria de transformação, prevalecendo o crescimento da produção de produtos com baixo valor agregado, as *commodities*³¹. Somado a isso, a dessubstituição das importações, impulsionada pela liberalização comercial, conduz à reprimarização da economia (GONÇALVES, 2011).

A conjugação desses fatores ocasiona maior dependência da exportação de *commodities* que, dentre outras questões, implica na conservação de estruturas de produção “atrasadas”, na manutenção de grandes extensões de terras e na

Estado) e grande ênfase na estabilização macroeconômica (controle da inflação e equilíbrio fiscal).” (GONÇALVES, 2012, p. 661-662).

³¹ A produção agrícola possui especificidades quando comparada com a produção de qualquer outra mercadoria, pois depende de fatores como clima, tempo determinado para que o produto esteja pronto para consumo, dentre outras condições. Ao considerar isso, é preciso recorrer a estratégias que viabilizem a comercialização desses produtos, quando não estão disponíveis em virtude das flutuações decorrentes da produção. Nesse sentido, se destaca o papel exercido pelas *commodities*, que se valem da sua negociação em bolsas de mercadorias e que permitem a circulação dos produtos em tempo hábil para o consumo e de acordo com as necessidades locais (DELGADO, 2008).

concentração de riqueza e poder. Notadamente, essa engrenagem resulta em consequências perigosas para a discussão da reforma agrária no período em destaque. Ao pautar um modelo de desenvolvimento orientado para o grande capital internacional, que defende a manutenção de grandes extensões de terras para a produção, a realização de uma reforma agrária ampla está cada vez mais distante de acontecer.

Na ótica dos movimentos sociais, a reforma agrária se refere a um projeto que altere as bases do atual modelo de desenvolvimento, aliada à garantia dos direitos sociais fundamentais. Assim, a mudança não deve se restringir ao uso e posse da terra, mas deve se estender às estruturas econômicos-políticas da sociedade, em vista da construção de uma sociedade democrática (GRZYBOWSKI, 2002).

Dessa forma, ***ao considerar a concepção de reforma agrária defendida pelos movimentos sociais e a implementada ao longo da história brasileira, tem-se uma reforma agrária que se restringe ao plano das políticas sociais no geral, reduzida a ações compensatórias, claramente orientada a partir dos preceitos neoliberais, em que a proteção da propriedade privada e da estrutura fundiária, assume papel de destaque.***

Nesse *ínterim*, a reforma agrária brasileira tem a conotação “mercadológica” e conta com a legitimação do Estado para garantir os interesses do setor privado e dos organismos multilaterais. “No contexto das políticas neoliberais, a novidade mais central é que a reforma agrária adquire condição de uma política pública com ‘caráter mais social’, descartada da dimensão econômica.” (LUSTOSA, 2012, p. 24). Ganham destaque nesse cenário os programas de cunho compensatório e assistencialistas, que camuflam a realidade rural brasileira e não interferem nos fundamentos da questão agrária.

Reiterando essa afirmação, Barreira (2014) expõe que o Programa Bolsa Família, responsável pela assistência a 11 milhões de famílias, enfraquece a luta pela reforma agrária, que se reflete na queda do número de acampados. O autor sinaliza ainda, que a própria direção do MST reconhece que os programas de transferência monetária, causam a dependência e a subserviência, principalmente dos segmentos mais pauperizados da população, além de resultar na desmobilização dos trabalhadores que reivindicam o acesso à terra.

Assim, o Estado brasileiro, ao incrementar um volume expressivo de políticas sociais de enfrentamento à pobreza rural, assume essas estratégias numa espécie de “tutela” comandada pelos interesses da burguesia nacional e internacional. Esses meios de controle social são, de alguma forma, instrumentos de reorganização política das classes dominantes. Pela forma, que assumem, destinam-se não só a provisão como ao revigoramento de práticas políticas conservadoras de cunho populista, clientelista, que, no limite, são contrários à redução do Estado preconizada na agenda neoliberal. Mas, esses artifícios afirmam no âmbito da organização política dos trabalhadores, tendências de despolitização da sonhada reforma agrária, negação dos direitos sociais dos trabalhadores e da cidadania, dissimulando as novas expressões da questão social no Brasil. (LUSTOSA, 2012, p. 42).

O estudo apresentado por Pietrafesa (2016), explicita que os programas de reforma agrária, historicamente se resumem a distribuição de terras em assentamentos. Mesmo os programas com pretensões mais ambiciosas, implementados a partir do governo FHC, não dão conta de alterar a estrutura de posse da terra no país. O autor apresenta ainda algumas questões a serem consideradas ao discutir a temática:

a) com a constante expansão do agronegócio em áreas de fronteira agrícola, os camponeses tradicionais locais são considerados como executores de economia marginal, não recebem assistências governamentais para se manterem em suas áreas, optam por dois caminhos: vende-las ou, arrendam para os produtores de cana-de-açúcar ou de soja; b) a demora por implantação das políticas públicas nos PAs não permitem a sua consolidação. E, mais uma vez, pode-se assistir a manutenção das velhas formas de coesão e coerção na estrutura da propriedade, na condução da economia e na ordem política. (PIETRAFESA, 2016, p. 13).

Como pode-se perceber, muitas questões permeiam a discussão sobre a reforma agrária na contemporaneidade. Além dos impactos dos programas de transferência de renda, e da lateralização das políticas para a constituição dos assentamentos, a obtenção de terras através do mercado, ganha destaque no conjunto das ações desenvolvidas para lidar com as refrações da questão social presentes no campo, conforme foi apresentado no capítulo 2.

Ao considerar as reivindicações do movimento de luta pela terra, depara-se com a seguinte indagação: qual o impacto efetivo da reforma agrária de mercado enquanto uma política redistributiva? Primeiramente, deve-se considerar que ao pautar a compra e venda de terras, a reforma agrária de mercado não promove a

redistribuição de terras monopolizadas nas mãos dos grandes proprietários rurais, mantendo assim intocáveis as estruturas de poder econômico e político responsáveis pela perpetuação da concentração fundiária. Apenas subsidiar os empreendimentos de infraestrutura não gera um impacto significativo na vida do campesinato, que carece de elementos mais efetivos para permanecer na terra, de forma a garantir sua reprodução social.

Borras Junior (2006) salienta ainda que a ótica da reforma agrária redistributiva – confiscar terras sem indenização dos latifundiários, adquirir terras a preços inferiores de mercado ou o pagamento, pelos camponeses, de preços inferiores ao valor da aquisição da terra – leva em consideração que a terra não é apenas um fator econômico de produção, pois envolve as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais, sendo necessário atentar para as influências sócio-históricas, para o monopólio e o latifúndio e para as políticas anteriores de reforma agrária.

Lustosa (2012, p. 78) expõe que “a reconstrução do padrão de reforma agrária não necessariamente centrada na propriedade define que ela seja metamorfoseada como política social de natureza ‘redistributivista’ enquanto alternativas aos esquemas de reprodução capitalista e reprodução social [...]”. Dessa forma, transformações propostas para o meio rural promovem uma reforma de viés conservador, que não questiona os fundamentos da sociedade burguesa – a propriedade privada da terra – realizam-se apenas pequenas mudanças, que ocorrem dentro dos limites impostos pela ordem capitalista.

A liberalização econômica da agricultura e o mercado de terras para a reforma agrária atribui ao Estado o papel de “administrar” a compra e venda de terras (LUSTOSA, 2012). Esse processo ressignifica as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, frente às novas atribuições que o Estado passa a assumir, enquanto um agente do mercado. A direção da intervenção do Estado, define o futuro da agricultura e da reforma agrária, que pode se expressar em subsídios para os setores do agronegócio em detrimento da agricultura familiar, além do sucateamento dos centros de pesquisa e de assistência técnica voltados para a pequena agricultura.

Lustosa (2012) acrescenta que o Estado, a partir do governo FHC, começa a perder seu potencial regulatório, em virtude dos imperativos da reestruturação capitalista em curso. O financiamento rural que era de tutela do Estado, passa a contar com as investidas do setor privado, que introduz capitais também para a aquisição de terras. O pressuposto histórico-social desse direcionamento é o caráter de classe do

Estado, que se expressa nos liames das relações econômicas brasileiras, em que este tem atuado decisivamente para garantir a acumulação do capital.

A desregulamentação do papel estatal e seus compromissos com as organizações multilaterais influem nas decisões sobre os desmontes dos incentivos fiscais, e dos subsídios garantidos pelo governo para os segmentos mais vulneráveis ao jogo do mercado. Quando isso ocorre, essas camadas tornam-se demandantes de políticas sociais assistencialistas e compensatórias como vem se revelando no Brasil rural e urbano. A falta de reformas estruturais clássicas mais importantes como a reforma agrária, tributária e social continuam válidas, as transformações do padrão social brasileiro, combinadas à redução dos gastos públicos o que engendra uma *“máquina de produção e de reprodução de desigualdades sociais”*. (LUSTOSA, 2012, p. 205 - grifos originais).

Engelman e Gil (2012), ao analisar os programas agrários dos primeiros dois governos do PT, assinalam que no segundo governo restringe-se cada vez mais a reforma agrária ao combate à pobreza rural em conjunto com iniciativas para a estruturação e consolidação dos assentamentos e de incentivo à soberania alimentar. Nessa direção, a reforma agrária através da desapropriação das terras improdutivas, que era pauta do primeiro governo Lula, perde espaço, e resulta na queda do número de assentamentos.

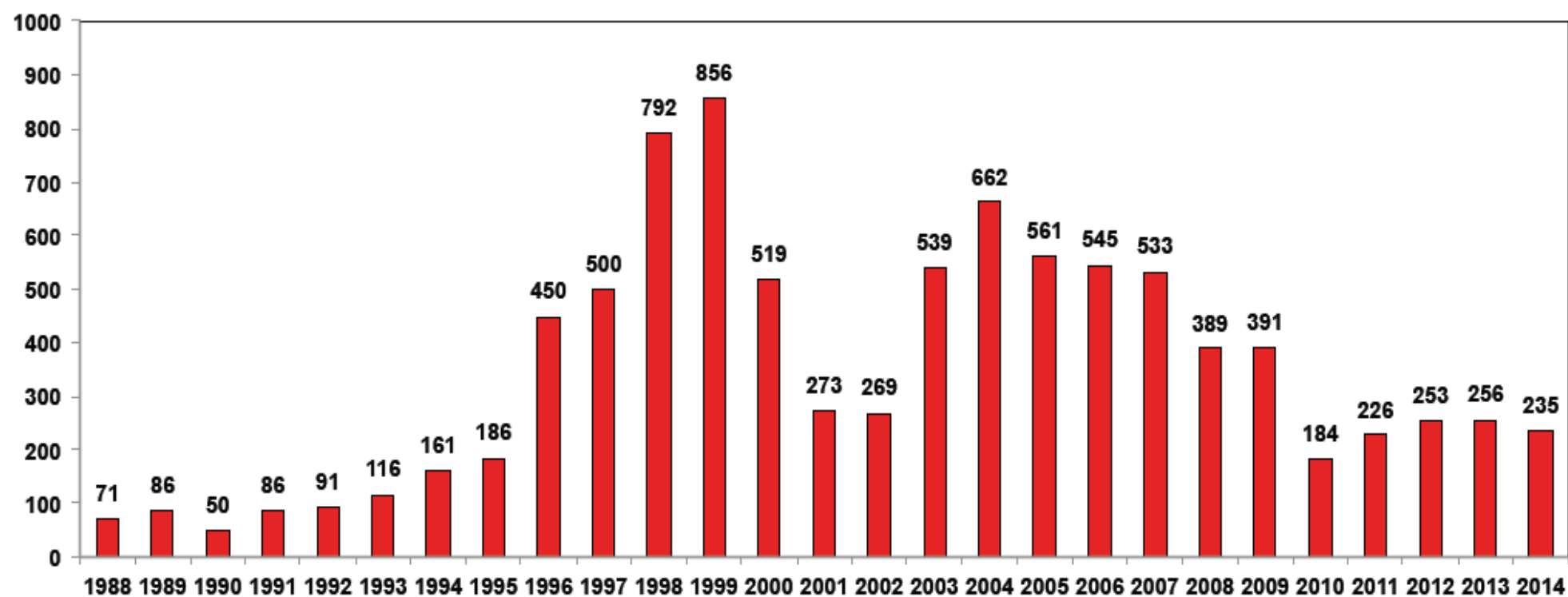
A não realização de uma reforma agrária que altere os índices de concentração fundiária é, portanto, alimentada por políticas compensatórias e assistencialistas e que recebem atenção especial nos governos do PT. Dentro do programa do segundo governo Lula, contraditoriamente, ainda há espaço para a conciliação entre uma política de incentivo a agricultura familiar e ao agronegócio.

Ao compararmos os dois Programas Agrários do PT percebemos algumas diferenças estruturais. Enquanto em 1989, o objetivo central era enfrentar a concentração fundiária no país, a partir da desapropriação de latifúndios e uma política estrutural de desenvolvimento capitalista para o campo e a indústria. Passados 13 anos, em 2002, a reforma agrária passa a categoria de plano de desenvolvimento rural de combate à pobreza, mediante a desapropriação de latifúndios improdutivos ou áreas ilegais (griladas ou com trabalho escravo). Nesse cenário, a proposta de reforma agrária do PT substitui a democratização fundiária, de enfrentamento ao latifúndio, por um programa de criação de assentamentos, restrito a áreas improdutivas ou ilegais e a reestruturação de assentamentos antigos. (ENGELMAN; GIL, 2012, p. 06).

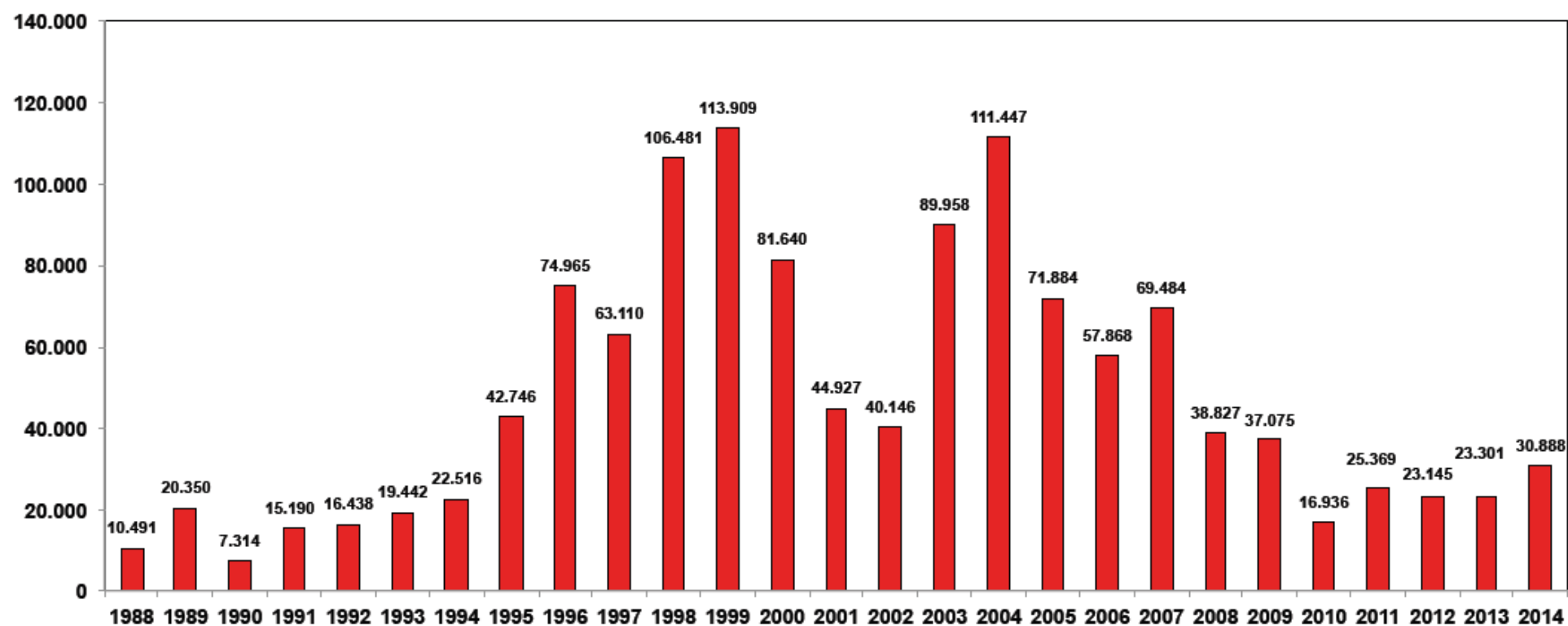
Esses programas são reflexo da influência do que ficou conhecido como “novo desenvolvimentismo” no governo Lula, que tentou aliar estratégias de desenvolvimento econômico com políticas sociais compensatórias. No entanto, Lustosa (2012) apresenta que essas políticas sociais apresentam efeitos limitados para a redução da desigualdade, tendo em vista que conservam a propriedade privada e, nessa linha, permitem a continuidade de um modelo agrário concentrado. Desse modo, não se observa transformações significativas na realidade social. Pelo contrário, as políticas sociais apenas camuflam as contradições presentes na sociedade capitalista.

Nessa direção, uma das frentes de atuação estatal é o estabelecimento e consolidação de relações multilaterais que, somadas à abertura dos mercados, conduzem à liberalização econômica e ao fortalecimento do mercado de *commodities*. Sob essa ótica, os mercados internos se tornam cada vez mais subordinados ao mercado externo, implicando na desvalorização dos produtos tradicionais e consequentemente, da agricultura familiar, bem como na determinação do tipo de produto a ser produzido e seus níveis de processamento.

Essas políticas [agrárias] são reeditadas, trazem poucas inovações quanto a estrutura fundiária, exceto num único aspecto relativo “à mercantilização da reforma agrária”, expressa, no limite, nos seguintes fatos: na descentralização da reforma agrária às instituições privadas, Organizações Não Governamentais (ONGs), o recuo do papel do Estado na regulação dessas relações sociais. [...] Instaura-se a partir dos anos 90, uma “Contra-Reforma Agrária” reafirmando assim um conjunto de fatores decorrentes dos níveis de complexidade alcançados nas relações sociais e sinalizam a emergência de mudanças nas formas de intervenção estatal na regulação das relações de propriedade privada não só da terra, como dos direitos. [...] mesmo possuindo a propriedade, quando desprovidos das condições suficientes à exploração adequada de suas potencialidades, os pequenos proprietários ficam impotentes diante destas. (LUSTOSA, 2012, p. 202-203).

GRÁFICO 1 - BRASIL - NÚMERO DE OCUPAÇÕES - 1988-2014

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2015. www.fct.unesp.br/nera

GRÁFICO 2 - BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS EM OCUPAÇÕES - 1988-2014

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2015. www.fct.unesp.br/nera

A reforma agrária em “novos moldes”, que vem sendo implementada desde o governo FHC, se mostra bastante ineficaz frente ao número de conflitos sociais presentes no campo. Ao todo foram registrados 128 assassinatos relacionados aos conflitos por terra entre 2011 e 2014 de acordo com os dados da CPT (CANUTO; LUZ; ANDRADE, 2015, p. 20). Por outro lado, o primeiro ano do governo Dilma, registrou a ocorrência no Brasil de cerca de 900 atos em prol da reivindicação do acesso à terra, contando com a participação de 507.609 pessoas, um dos maiores números da história (DATALUTA, 2015). Esses acontecimentos colocam em pauta a urgência de ações de reforma agrária mais eficazes, evidenciando que a demanda pelo acesso à terra ainda é uma bandeira de muitos sujeitos.

Em relação ao número de ocupações, como pode-se visualizar no gráfico 01 (Brasil - Número de Ocupações - 1988-2014) no período estudado tem-se a diminuição das ocupações de terra, contabilizando uma média de aproximadamente 250 ocupações realizadas em cada ano. Corrêa (2015) tece importantes considerações acerca da queda do número de ocupações nos governos do PT, ao relaciona-la ao receio dos próprios movimentos sociais e do MST em desgastar o governo, visto como “aliado”. Assim, após um auge das ocupações de terra entre 2003 e 2004, na expectativa de que a pauta da reforma agrária fosse atendida, registra-se uma queda gradativa do número das ocupações ao longo do restante dos governos de Lula que se mantém também no período de Dilma.

Em consequência, conforme o exposto no gráfico 02 (Brasil - Número de Famílias em Ocupações - 1988-2014) o número de famílias nas ocupações sofre uma retração considerável no período Dilma. Observando-se os dados do período entre 1998 e 2014 alguns dos menores números de famílias registrados encontram-se nos anos do governo Dilma, caindo no ano de 2012, por exemplo, para 23.145 famílias, o que pode ter relação com a ampliação do número de famílias atendidas pelos programas de transferência de renda neste governo com a estratégia do “plano Brasil sem Miséria”. Além disso,

Para compreendermos melhor esse quadro é preciso atentarmos para o fato de que a principal tática do MST na luta por reforma agrária, a *ocupação de terras e a constituição de acampamentos*, tem sido progressivamente substituída pelo *enfoque no desenvolvimento econômico e social dos assentamentos já existentes via convênios e parcerias com o governo, e mesmo com parcelas do empresariado rural*. A redução drástica das ocupações de terra ocorreu simultaneamente ao estabelecimento de parcerias com órgãos

públicos e privados focadas na produção e distribuição de alimentos. Não há portanto um mero abandono da principal reivindicação da organização, mas sim *uma inversão de prioridades entre o acampamento (ocupação) e o assentamento (produção)*. (CORRÊA, 2015, p. 03 - grifos originais).

Mesmo com o arrefecimento dos movimentos sociais em prol da luta pela terra no período recente, a terra no capitalismo, ainda se constitui em meio de trabalho, criador de valor, e é considerada capital. A propriedade privada da terra que a torna mercadoria, mascara sua especificidade social. “Ou seja, terra e capital subsumem-se, daí o risco da naturalização e o obscurecimento de sua função social no sistema, cujas possibilidades de diversidade e ampliação dos investimentos e potencialidades de sua reprodução econômica são obscurecidas nessa acepção.” (LUSTOSA, 2012, p. 248).

A produção da agricultura no âmbito das formas de subordinação ao sistema econômico-financeiro, através do pagamento de juros, é de grande serventia ao capital e à produção de mercadorias – “fato esse que reitera [...] a importância da propriedade privada da terra se intensificar nesse contexto do capitalismo especulativo globalizado, haja a vista que, enquanto meio de produção, a busca de fonte de valor torna-se um imperativo não descartável”. (LUSTOSA, 2012, p. 99).

A lógica creditícia por traz desse sistema, revela que o financiamento para a pequena agricultura é muito mais vantajoso para os bancos que o operam do que para os pequenos produtores. Além disso, os agricultores familiares que não se encaixam no perfil estabelecido para acessar o financiamento, acabam sem nenhuma alternativa que possibilite a viabilização da produção de forma rentável, o que os transforma em um público em potencial para os programas de transferência de renda³².

De forma geral pode-se comprovar o comprometimento da política de crédito rural em função do estrangulamento da capacidade do setor público em gerir as políticas setoriais de apoio a atividade produtiva (LEITE, 1998; OLIVEIRA, 1995), processo esse fundando, sobretudo, na redução drástica dos fluxos de financiamento não-inflacionários, no perfil de política econômica adotada, em boa parte da década, no alinhamento aos mecanismos e condições da política de

³² “Esse padrão de reforma agrária não só elege como dá ênfase à emergência de políticas de recorte social. Essas operam no enfrentamento e controle social da pobreza, vistos no discurso oficial como ‘medidas de segurança social’ e de ‘proteção social’. O problema é que essas saídas podem desvirtuar a emergência da reforma agrária e camuflar o sentido das relações de classes que perpassam as relações sociais de produção.” (LUSTOSA, 2012, p. 142).

endividamento externos e, conseqüentemente, à insustentabilidade do endividamento interno (BAER, 1993). (LEITE, 1999, p. 162-163).

O desmonte dos direitos sociais universais no contexto neoliberal, requisita do Estado a aplicação de estratégias para conter os conflitos sociais, além disso “[...] as políticas ‘reformistas’ e o caráter ‘seletivo’ entre os avanços da tecnologia e a falta de soluções mais efetivas ajudam a obstruir a solução da questão estrutural da sociedade, a Reforma Agrária pretendida pelos trabalhadores.” (LUSTOSA, 2012, p. 122).

O principal objetivo de realizar reformas de cunho conservador, tem fundamento na necessidade de reestruturar a dinâmica de valorização do capital, para que se mantenham constantes os níveis de expansão e de acumulação capitalistas. Nesse novo estágio, o capital na busca por alternativas de valorização, recorre à mercantilização do campo, através do emprego de novas tecnologias, do aperfeiçoamento dos processos de produção e do incentivo ao agronegócio.

Mesmo com o aumento na distribuição de terras em relação aos governos anteriores, observa-se desde os anos 1990, o crescimento da grande propriedade. Estima-se que 46 grupos econômicos controlam sozinhos mais de 20 milhões de hectares de terra no Brasil (LUSTOSA, 2012). Esse padrão de desenvolvimento esconde determinações já conhecidas, ao reatualizar um modelo de desenvolvimento agrário baseado na grande propriedade e na produção de monocultura para exportação.

Um elemento novo nessa configuração da realidade agrária brasileira e que também reflete na disputa territorial e toda violência que ela pode gerar é a incorporação da categoria Estrangeirização de Terras. Trata-se de registrar as transações comerciais de terras por corporações transnacionais para produção de commodities agrícolas e/ou minerais. O primeiro ano de levantamento demonstra que há 90 empresas transnacionais e nacionais de capital estrangeiro do agronegócio, proveniente de países das Américas, Europa e Ásia adquirindo terras brasileiras. Dentre essas podemos indicar as empresas do agronegócio com capital estrangeiro: Monsanto, Multigrain, Raizen, Bahia Specialty Celulose, Cargill, Stora Enso dentre outras. Esse tipo de ação também potencializa a formação de aliança com a classe latifundiária, realizando transações que geram conflito e violência contra camponeses, indígenas e comunidades tradicionais seja expropriando de seus territórios, seja assassinando lideranças. (DATA LUTA, 2015, p. 06).

TABELA 05: Brasil - Mudanças da Estrutura Fundiária por Classe de Área 1998, 2003, 2010, 2011, 2012 e 2014

(continua)

Classes de Área (ha)	1998		2003		2010	
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)
TOTAL	3.586.525	415.548.886,60	4.290.531	418.483.332,30	5.181.645	571.740.919,42
Menos de 1	68.512	35.181,90	81.995	43.409,10	107.572	54.516,68
1 a menos de 2	118.926	160.875,80	141.481	191.005,50	161.313	218.441,69
2 a menos de 5	440.708	1.483.892,60	559.841	1.874.158,80	702.979	2.357.993,06
5 a menos de 10	515.823	3.737.828,60	626.480	4.530.025,20	772.676	5.584.385,37
10 a menos de 25	939.198	15.265.972,30	1.109.841	18.034.512,20	1.316.237	21.345.231,82
25 a menos de 50	573.408	20.067.945,60	693.217	24.266.354,60	814.138	28.563.707,07
50 a menos de 100	403.521	27.902.893,30	485.956	33.481.543,20	578.783	40.096.597,35
100 a menos de 200	239.219	32.260.122,40	272.444	36.516.857,80	332.817	44.898.322,02
200 a menos de 500	166.686	51.491.978,60	181.919	56.037.443,20	230.529	71.258.207,77
500 a menos de 1.000	62.643	43.317.666,40	68.972	47.807.934,80	85.305	59.299.369,71
1.000 a menos de 2.000	30.325	41.651.744,70	35.281	48.711.363,10	40.046	55.269.002,25
2.000 a menos de 5.000	20.120	59.497.823,80	26.341	77.612.461,90	31.218	91.775.306,94
5.000 a menos de 10.000	4.758	33.839.004,90	5.780	41.777.204,40	6.084	43.642.939,54
10.000 a menos de 20.000	1.648	22.485.749,70	635	8.600.834,20	1.026	14.088.771,59
20.000 a menos de 50.000	768	22.468.684,80	294	8.502.361,60	595	17.742.882,69
50.000 a menos de 100.000	154	10.504.269,00	32	2.181.546,40	131	9.131.626,72
100.000 e mais	108	29.377.251,20	22	8.314.316,30	196	66.413.617,15
ÍNDICE DE GINI	0,838		0,816		0,838	

(conclusão)

Classes de Área (ha)	2011		2012		2014	
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)
TOTAL	5.356.425	590.716.875,33	5.498.451	597.018.808,73	6.140.118	740.401.645,78
Menos de 1	113.160	57.066,67	117.301	58.875,48	274.671	68.179,10
1 a menos de 2	165.560	224.511,20	168.738	229.075,39	183.693	250.433,37
2 a menos de 5	734.298	2.465.145,60	759.005	2.549.567,34	841.217	2.827.508,40
5 a menos de 10	805.588	5.821.439,70	829.862	5.996.899,20	908.886	6.566.924,32
10 a menos de 25	1.358.537	22.022.892,37	1.391.712	22.560.429,52	1.499.140	24.305.032,47
25 a menos de 50	838.694	29.435.561,05	860.300	30.210.990,87	932.481	32.802.217,70
50 a menos de 100	595.961	41.306.259,46	611.745	42.414.477,17	665.642	46.170.133,05
100 a menos de 200	342.041	46.171.314,37				
200 a menos de 500	237.231	73.317.570,54	593.026	122.332.189,00	645.700	133.446.464,51
500 a menos de 1.000	85.218	59.287.289,60	85.437	59.426.508,45	93.658	65.276.368,53
1.000 a menos de 2.000	40.454	55.876.890,16	41.206	56.933.642,14	48.234	66.717.495,31
2.000 a menos de 5.000	31.566	92.893.149,58	31.865	93.781.039,50	36.639	108.793.966,83
5.000 a menos de 10.000	6.099	43.730.865,46	6.157	44.106.421,27	7.100	50.696.144,66
10.000 a menos de 20.000	1.067	14.650.668,60	1.113	15.263.453,08	1.591	21.770.955,74
20.000 a menos de 50.000	608	18.008.767,32	627	18.502.428,82	879	26.261.973,04
50.000 a menos de 100.000	135	9.513.092,82	138	9.701.272,64	222	15.806.316,49
100.000 e mais	208	75.934.390,83	219	72.951.538,86	365	138.641.532,26
ÍNDICE DE GINI	0,839		0,833		0,860	

Fonte: DATALUTA (2015).

Analisando a tabela 05 (Brasil: Mudanças da Estrutura Fundiária por classe de área 1998, 2003, 2010, 2011, 2012 e 2014) pode-se inferir que quase a totalidade das regiões brasileiras apresenta um aumento no total da área pleiteada pelos imóveis. Somado a isso, tem-se a ocorrência de um processo parecido com o número de imóveis, pois também sofrem um aumento ao longo dos anos. Entre 1998 e 2014 a estrutura fundiária brasileira sofreu um acréscimo de 324,85 milhões de hectares, sendo que entre os anos 2012 e 2014 o aumento registrado foi de 143,38 milhões de hectares.

A partir dessas observações, fica claro que nos últimos anos pode estar ocorrendo a incorporação de novas áreas na malha fundiária do país. Não obstante, estes dados podem ainda requerer uma declaração mais precisa, pois por se tratar de dados obtidos mediante a afirmação do proprietário, consequentemente podem ocasionar a mensuração imprecisa do total real da estrutura fundiária.

Cabe destacar que os imóveis com mais de 100.000 hectares apresentam uma variação bastante significativa. Mesmo sofrendo um aumento no seu número, ao longo dos anos tem-se um aumento ainda maior da área total do conjunto desses imóveis. Em 2003, a quantidade de imóveis dessa categoria em relação a total do conjunto de imóveis foi de 4,2%, em uma área que correspondia a 42,9% do total. Essa realidade permaneceu pouco alterada, visto que em 2012 os imóveis na categoria 100.000 hectares ou mais, correspondiam a 3,8% do total de imóveis que, quando somados, abarcavam uma área de 40,3% da área total.

Assim, mesmo que a estrutura fundiária brasileira tenha apresentado um crescimento constante da sua área e do número de imóveis rurais, quando analisada na ótica da propriedade fundiária, nota-se que ainda continua altamente concentrada. O aumento no índice de Gini de 0,83 no ano de 2012 para 0,86 em 2014 corrobora com essa afirmação sobre os altos índices da concentração fundiária brasileira. Para se ter uma ideia, de acordo com os dados do Relatório do DATALUTA de 2014, 113 milhões de hectares estão distribuídos em 5,3 milhões de imóveis de até 100 hectares, enquanto apenas 365 imóveis concentram 138,64 milhões de hectares (DATALUTA, 2015).

3.2 A reforma agrária em dados no primeiro governo Dilma

O Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) em seu artigo primeiro aborda o conceito de Reforma Agrária³³, em que “considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover, melhor distribuição da terra, mediante modificações do regime de sua posse e uso a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.” O artigo 17 do Estatuto da Terra, dispõe sobre as formas de aquisição das terras para a reforma agrária, quais sejam: 1 - Aquisição por Desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária; 2 - Aquisição por Doação; 3 - Aquisição por compra; 4 - Aquisição por arrecadação de bens vagos; 5 - Reversão à posse do Poder Público de terras de seu domínio; 6 - Aquisição por legado.

A aquisição de terras por desapropriação é um tema bastante discutido, levando em consideração que nesse caso de aquisição de terras, prevalece o interesse público, com vistas a beneficiar o conjunto da sociedade, em detrimento dos interesses individuais, conforme ressalta a Constituição de 1988. O Estado para realizar uma ação dessa natureza, considera o atendimento das necessidades sociais de um grupo de indivíduos mais amplo e, em contrapartida, compensa o proprietário pela perda do imóvel, através de indenização em dinheiro ou em títulos da dívida agrária.

A desapropriação pode ocorrer em situações de Utilidade Pública (Decreto-lei nº 3.365 de 1941); Interesse Social (Lei nº 4.132 de 1962); ou ainda por Interesse Social para fins de Reforma Agrária (Lei Complementar nº 76 de 1993). A utilidade pública se refere a ações que quando realizadas irão implicar na melhora das condições de vida coletivas³⁴, nessa ótica a reforma agrária está inclusa. Todos os

³³ Ao longo da história, elaborou-se um arcabouço jurídico-legal que serve de base de fundamentação para o direito ao acesso à terra, através da reforma agrária. Esse, engloba a Lei nº 4.504/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, nos artigos 1º e do 16º ao 23º; os artigos 184 e 185 da CF/1988; a Lei Complementar nº 76/1993; e a Lei nº 8.629/1993 através dos artigos 2º e 5º.

³⁴ São situações que exemplificam a desapropriação por utilidade pública: a) a segurança nacional; b) a defesa do Estado; c) o socorro público em caso de calamidade; d) a salubridade pública; e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo; k) a preservação e conservação dos monumentos históricos, e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-

bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. O interesse social, se relaciona diretamente à distribuição justa da propriedade, objetivando o cumprimento das suas finalidades sociais; assim, a desapropriação visa proporcionar melhor utilização e produtividade em benefício de toda a sociedade³⁵. A desapropriação para fins de reforma agrária é de competência exclusiva da União, tem potencial punitivo em relação ao descumprimento da função social de sua propriedade.

A desapropriação de terras por interesse social é, historicamente, de atribuição do governo federal. Até os anos 1970 as desapropriações realizadas se deram por meio dessa esfera. Somente nos anos 1980 é que os governos estaduais começaram a recorrer a outras estratégias para intervir na questão agrária, a exemplo da desapropriação por utilidade pública e até mesmo a compra de terras.

A necessidade de intervenção dos governos estaduais se dá em um cenário de mudanças políticas, diante do processo de redemocratização brasileiro, somados ao aumento da demanda por terra tendo em vista o fortalecimento das organizações dos trabalhadores em prol da reforma agrária. Tal fato reafirma a urgência de iniciativas do poder público para lidar com a crescente demanda por terra e mostra, mais uma vez, que a reforma agrária não é uma questão superada no país.

No entanto existem questões que exercem forte impacto na conclusão dos processos de desapropriação. Um exemplo disso é a própria morosidade do procedimento que visa a desapropriação para fins de reforma agrária. A lei nº 76 de 1993, mais conhecida como Lei Processual da Reforma Agrária, dispõe sobre o

lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico; m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios; n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves; o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária; p) os demais casos previstos por leis especiais.

³⁵ Considera como hipóteses de desapropriação por interesse social: a) o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico; b) o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola; a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias; c) a construção de casa populares; d) as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas; e) a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais e f) a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social para fins de reforma agrária.

O primeiro passo do processo é a realização da vistoria³⁶, cabendo ao INCRA realiza-la no prazo de até 120 dias, afim de verificar o cumprimento da função social. Em seguida, o presidente da república assina um decreto afirmando o interesse social para fins de reforma agrária. Esse decreto, perde seu valor se a desapropriação não ocorrer no prazo de 2 anos. Caso não haja acordo, entre o proprietário e o governo, prossegue-se através de ação judicial, da qual derivam uma série de outros procedimentos, que podem se delongar por aproximadamente 6 meses.

Finalizado o processo de desapropriação, tem início à distribuição das terras desapropriadas. De acordo com artigo 16 da lei 8.629 de 1993, o INCRA possui o prazo de 3 anos, para distribuir as terras aos beneficiários do programa de reforma agrária, que ao receber o título de domínio ou de concessão de uso, se responsabilizarão pelo seu cultivo pessoalmente, sendo impedidos de fazer qualquer tipo de negócio com o imóvel até o prazo de 10 anos, sob a penalidade de perder seu domínio.

Como pode-se perceber, da vistoria do imóvel passando pela desapropriação, até a distribuição da terra para a constituição dos assentamentos, leva muito tempo, o que traz implicações decisivas para a mobilização dos trabalhadores rurais e, conseqüentemente, para sua permanência na luta pela terra. Entre conflitos e exaustivos procedimentos judiciais, esses sujeitos aguardam o seu direito à terra ser atendido. Nessa ótica, os assentamentos ou os “assentamentos de reforma agrária” conforme as designações governamentais, são criados principalmente para conter os conflitos oriundos da luta pela terra.

[...] essas unidades têm sido criadas a partir de uma lógica de intervenção governamental que tem privilegiado a ação pontual sobre situações de conflito, segundo sua gravidade e/ou a visibilidade dos diferentes interesses envolvidos. Em resultado, os assentamentos até o momento existentes são espacialmente dispersos, muitas vezes

³⁶ A vistoria não é realizada nos casos de ocupação da propriedade, o que dificulta as estratégias dos movimentos sociais que lutam pela terra, em conformidade com a lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Essa lei estabelece em seu art. 2º, parágrafo sexto, que “o imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.”

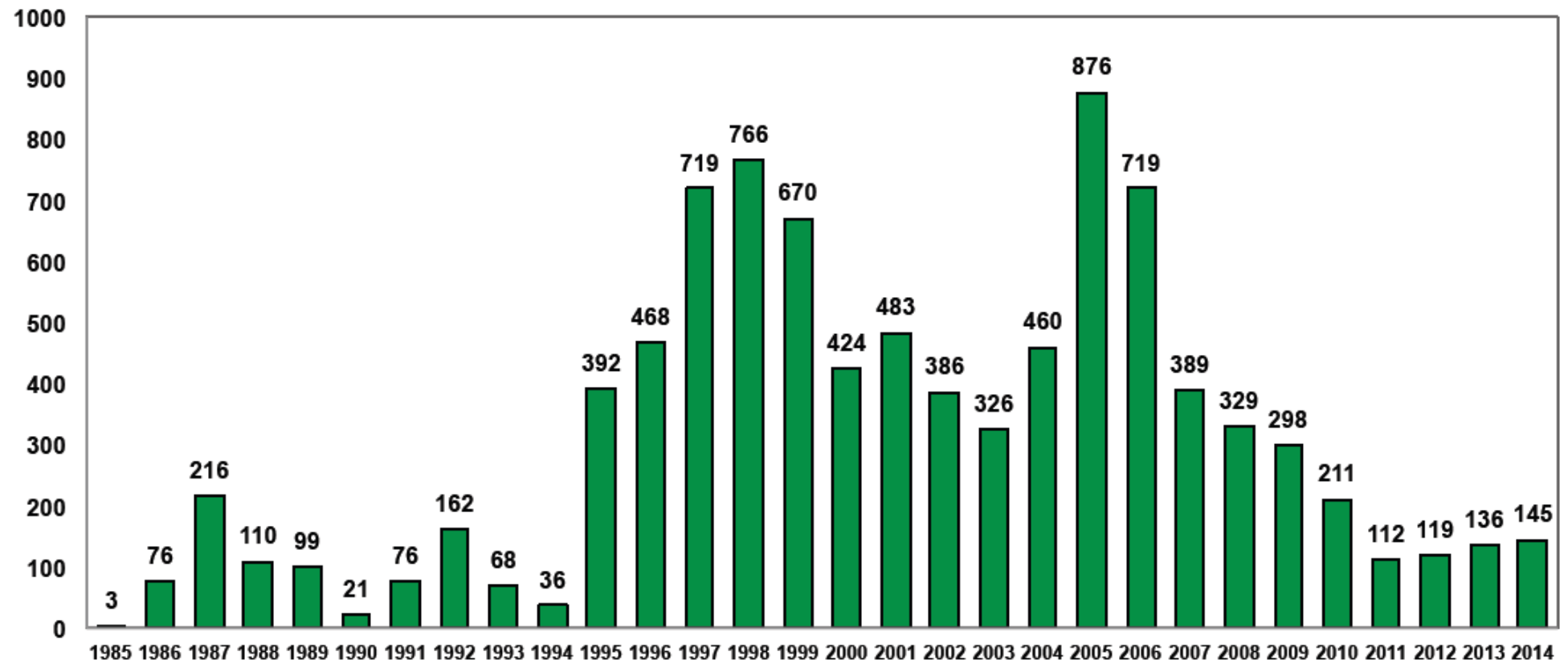
sem nenhuma infraestrutura viária (dificultando ou até mesmo inviabilizando mercados para os produtos gerados), com apoios financeiros, de assistência técnica, sanitário e educacional em geral muito deficientes. Nos locais onde se verifica uma maior concentração de projetos, ela se deve muito mais à própria forma que as lutas por terra assumiram em determinadas regiões do que uma opção prévia de intervenção coordenada. (MEDEIROS; LEITE, 2004, p. 19).

São muitos os sujeitos que se tornam o público em potencial para os projetos de assentamentos, sejam eles posseiros, jovens agricultores familiares, parceiros, atingidos por barragem, seringueiros, assalariados rurais e até mesmo moradores de periferias urbanas. Esses grupos carregam especificidades e para eles são destinadas políticas de intervenção fundiária – os assentamentos – que advém de ações como compra de terras, desapropriação de imóveis rurais ou destinação de terras públicas, com o objetivo de regularizar áreas já ocupadas, fixar grupos ameaçados de expulsão, destinar terras a segmentos desprovidos, a preservação de populações tradicionais, além de realocar populações atingidos por barragens (MEDEIROS; LEITE, 2004).

Após a chegada à terra (ou, em alguns casos, após a resolução do conflito que tornava instável a permanência na terra na qual já se vivia), a delimitação dos lotes e o início da produção – que a literatura tem mostrado ser de inventividade, mas também de reposição de conflitos –, novas questões se colocaram: a necessidade, muitas vezes, de disputar os créditos de instalação e do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera), a imposição de formas associativas, a diferenciação política que ela produziu (ou consolidou) entre os assentados, a busca de mercados para os produtos, a manifestação de uma série de carências no que diz respeito às formas de escoar o que é produzido, a obtenção de insumos, as deficiências com relação à saúde, educação, transporte etc. (MEDEIROS; LEITE, 2004, p. 23).

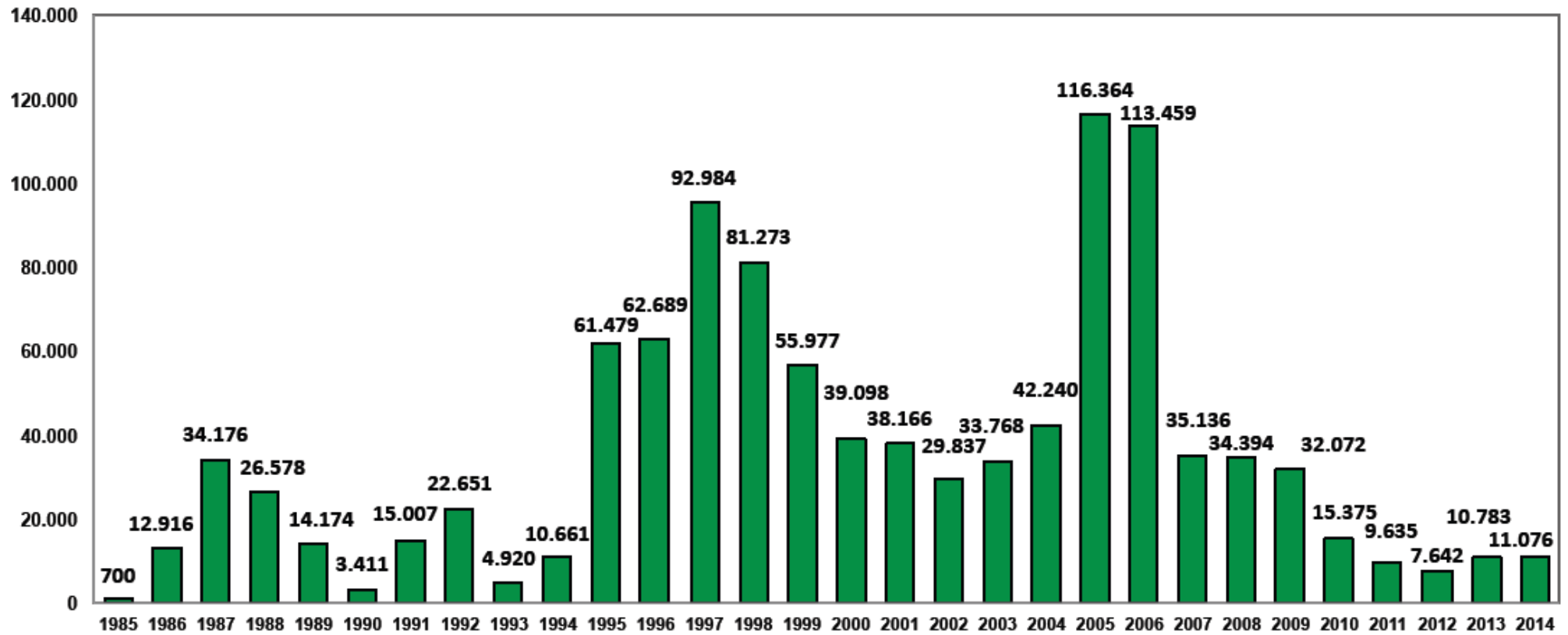
Leite (1999, p. 170 - grifos originais) ao analisar as políticas agrárias implementadas até os anos FHC, afirma que esses processos não podem ser rigorosamente qualificados como reforma agrária. Nas palavras do autor, trata-se de uma “[...] *política de assentamentos*, que pontualmente e setorialmente, tem forçado o governo a dar respostas às ações desencadeadas pelos movimentos sociais, os mais diversos [...]”. Mesmo que seja notado um conjunto de programas direcionados para a política agrária é preciso se atentar para eficácia e para a eficiência de tais ações, relacionando-as com outras intervenções na área econômico-social.

**GRÁFICO 3 - BRASIL - NÚMERO DE ASSENTAMENTOS RURAIS -
ASSENTAMENTOS CRIADOS - 1985-2014**



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2015. www.fct.unesp.br/nera

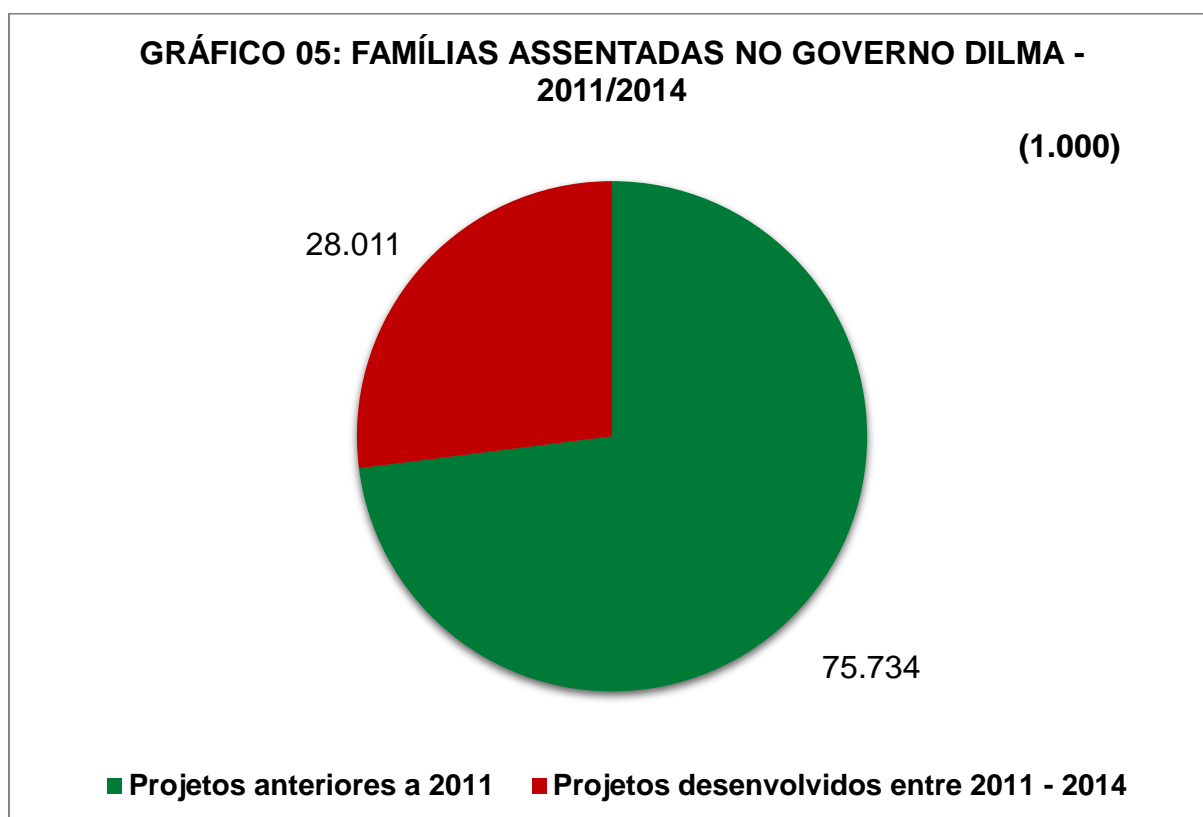
**GRÁFICO 4 - BRASIL - NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS -
ASSENTAMENTOS CRIADOS - 1985-2014**



Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2015. www.fct.unesp.br/nera

Em relação ao primeiro governo Dilma, os gráficos 03 e 04 (Brasil - Número de Assentamentos Rurais - Assentamentos Criados - 1985-2014 e Brasil - Número de Famílias Assentadas - Assentamentos Criados - 1985-2014), apresentados anteriormente, chamam a atenção para o pequeno número de assentamentos criados e para quantidade de famílias assentadas. No total, 512 assentamentos foram consolidados no período entre 2011 e 2014, para apenas 39.136 famílias³⁷.

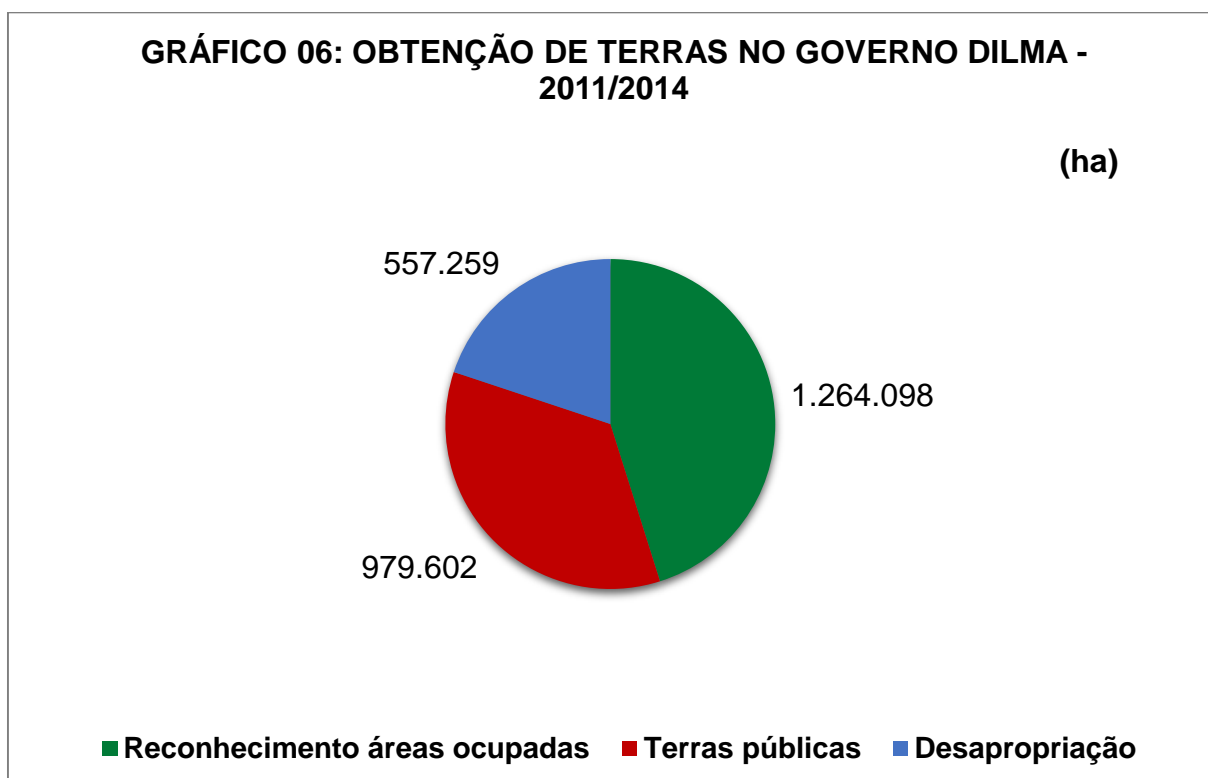
Além do número de assentamentos criados ser considerado ínfimo, o percentual dos projetos de assentamento implementados no primeiro governo Dilma, é resultado de uma somatória de ações iniciadas no último governo Lula. Isso significa dizer que de 103.746 famílias assentadas entre 2011 a 2014, cerca de 73% são decorrentes de projetos anteriores a 2011 (TEIXEIRA, 2014b). Assim, o percentual de famílias assentadas a partir de projetos do período de 2011-2014, corresponde a apenas 27% do total de famílias, conforme o exposto no gráfico 05 (Famílias Assentadas no Governo Dilma - 2011/2014) abaixo:



Fonte: Teixeira (2014b). Elaboração própria.

³⁷ Os dados do DATALUTA, apresentam divergência em relação a sistematização dos dados do INCRA elaborada por Guerrero e Bergamasco (2014), bem como quando comparados aos dados obtidos através da sistematização do MST e da CPT.

As famílias foram assentadas em uma área de 2.932.943 ha. Esse montante de terra foi obtido através de “reconhecimento” de áreas já ocupadas – equivalendo a 43,1% da área total obtida; outros 33,4% das áreas são terras públicas. Em resumo, 76,5% do total da área destinada para novos assentamentos no período, derivaram de terras públicas da União e dos Estados, sendo que apenas 19% da área foi obtida via desapropriação (TEIXEIRA, 2014b).



Fonte: Teixeira (2014b). Elaboração própria.

Dentre os poucos resultados na criação de novos assentamentos, Dilma decretou pouquíssimas desapropriações de terra, de forma que se manteve a tendência da gestão do PT contribuir para o fortalecimento dos setores vinculados à grande propriedade agrária. Como se pode ver no quadro 03 (Reforma agrária segundo decretos de desapropriação – 1985/2013) a seguir, o governo de Dilma só fica atrás de Collor, nos dados relativos ao número de decretos de desapropriação.

**QUADRO 03: Reforma agrária segundo decretos de desapropriação
– 1985/2013**

Governo	Decretos de Desapropriação
Sarney (1985-1989)	748
Fernando Collor (1990-1992)	28
Itamar Franco (1992-1994)	238
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	3.532
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	1.990
Dilma Rousseff (2011-2014)	94 (até outubro 2013)
Total	6630

Fonte: SindPFA (2013) e INCRA (2013b). Elaborado por Guerrero e Bergamasco (2014).

Em consequência disso, o número de famílias assentadas é bem pequeno em relação a outros governos.

QUADRO 04: Famílias assentadas no Brasil 1964/2014

Governo	Número de Famílias Assentadas
Ditadura Militar (1964-1985)	77.475
Sarney (1985-1989)	93.455
Fernando Collor (1990-1992)	42.030
Itamar Franco (1992-1994)	14.627
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	540.704
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	614.088
Dilma Rousseff (2011-até 2013)	45.096
Total	1.427.465

Fonte: SindPFA (2013) e INCRA (2013b). Elaborado por Guerrero e Bergamasco (2014).

A análise da Comissão Pastoral da Terra (2014), aponta que no último do mandato, a presidente Dilma realizou o assentamento e a regularização de um total de 6.289 famílias. Um resultado bem aquém do esperado, ao levar em consideração o número de 200 mil famílias sem-terra que se encontram mobilizadas por reforma agrária no país, de acordo com dados dos principais movimentos de luta pela terra no Brasil.

As novas configurações do capitalismo no campo requisitam a atuação de outros sujeitos no interior dos quais também devemos atentar para os chamados povos e comunidades tradicionais. Considerando isso, serão abordadas a seguir algumas particularidades acerca de processos de reconhecimento de territórios desses segmentos, que ampliam os horizontes desse estudo, mas que são pertinentes por se tratar interfaces que o movimento de luta pela terra assume na contemporaneidade. Considera-se aqui especialmente os quilombolas e indígenas

que assistem seus territórios serem invadidos incorporados à propriedades particulares e/ou grandes projetos econômicos sob o pretexto do chamado “desenvolvimento”.

Cabe à esfera governamental intervir nesses processos, com o objetivo de assegurar a posse da terra aos povos remanescentes. Essas iniciativas consistem na regularização fundiária³⁸ do território e na desapropriação da terra dos ocupantes não vinculados aos grupos tradicionais. Mais recentemente, foi garantido o acesso dos agricultores familiares reconhecidos como tradicionais, às políticas do Programa Nacional de Reforma Agrária, que consistem no acesso a crédito, a assistência técnica, além do incentivo à produção e a comercialização (PORTAL BRASIL, 2016).

O INCRA, juntamente com os estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio do decreto nº 4887 de 2003, é responsável pela titulação dos territórios quilombolas. As comunidades quilombolas são grupos étnicos, constituídos de população predominantemente negra, localizada na zona rural ou urbana. Sua definição se dá a partir das relações com a terra e o território, o parentesco e a ancestralidade relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida no período da prevalência de relações de trabalho escravas, além das tradições e manifestações culturais próprias. A Fundação Cultural Palmares, a partir do próprio auto reconhecimento da comunidade como quilombola, emite uma certidão sobre a auto definição. Feito isso, a comunidade está apta para iniciar o processo de regularização fundiária do território quilombola junto ao INCRA³⁹ (INCRA, 2016a).

O direito à propriedade das terras quilombolas é assegurado na Constituição Federal de 1988. No entanto, a primeira titulação de uma terra quilombola se deu apenas em 1995 no governo FHC. Em seus oito anos de mandato, Fernando Henrique tituló 08 terras e um território de 116.491,5614 ha onde vivem 1.120 famílias. Essas titulações ocorreram até a metade do segundo mandato, pois com a entrada nos anos

³⁸ A regularização fundiária não significa uma ação de redistribuição de terra propriamente dita, pois é pautada na otimização do uso da terra mediante seu ordenamento físico e jurídico, o que significa que, na maioria das vezes, o cidadão já tem a posse da terra, recorrendo a tal ação apenas para regularizar a propriedade nos termos da legislação.

³⁹ As etapas que antecedem a titulação dos territórios quilombolas, que assegura a posse definitiva da terra a comunidade, versam sobre, respectivamente: o reconhecimento do território, emissão de decreto presidencial assegurando a desapropriação dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola, garantindo o pagamento de indenização as famílias não quilombolas e assegurando aos descendentes dos antigos quilombos a posse definitiva da terra. Por fim, a titulação da terra, se constitui na última etapa do processo de regularização da terra, através da emissão de título coletivo indivisível e inalienável em nome da comunidade (PORTAL BRASIL, 2016).

2000, teve início um processo de restrição dos direitos quilombolas, através de diversas medidas. O governo na época, por meio da Fundação Cultural Palmares outorgou 11 títulos às comunidades quilombolas sem garantir a desapropriação, reassentamento ou desintrusão. Essa ação resultou na continuidade dos conflitos, de forma que os títulos não puderam ser registrados em cartório, cabendo ao governo Lula abrir novos processos para regularizar essas mesmas áreas (CPI - SP, 2014).

Os dados apresentados pela Comissão Pró-Índio de São Paulo (2014), sinalizam que mesmo contando os títulos sem valor legal, o governo FCH foi o que mais hectares titulou dos territórios quilombolas, correspondendo a aproximadamente o triplo da dimensão regularizada no governo Lula, que titulou apenas 39.232,4399 ha. O saldo dos dois mandatos de Lula é a titulação de 08 terras e a regularização parcial de outras 04, beneficiando 1.059 famílias. Além disso, foi editado o primeiro decreto de desapropriação de terras quilombolas em âmbito federal, totalizando 43 decretos ao final de 2010.

No primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff não se registrou qualquer mudança no ritmo lento de titulações de terras quilombolas, situação semelhante à gestão de seus antecessores. A título de informação, no final de 2014 mais de 1.400 processos aguardavam para serem concluídos no INCRA. Enquanto isso, a presidente Dilma apenas regularizou parcialmente 09 terras onde vivem 1.192 famílias, em um espaço de 2.497,1640 ha, que corresponde a apenas 8,5% do número total de hectares a serem titulados. Em termos dos processos, no total, no governo Dilma foram publicados 55 relatórios de identificação e delimitação de terras quilombolas, 37 portarias reconhecimento como terra quilombola, 22 decretos de desapropriação, que beneficiaram 23 comunidades (CPI - SP, 2014).

Segundo a CPI-SP (2014), já foram titulados no país em torno de 757 mil hectares em territórios quilombolas. Desse total, cerca de 78% são de responsabilidade dos governos estaduais; 15% foram titulados sob os dois mandatos de FHC; 5% sob as duas gestões de Lula; e 1,5% sob Dilma. Em suma, pode-se concluir que o resultado do bloco dos governos do PT é um número pequeno de titulações de terras quilombolas. O governo Dilma, em particular, foi mais um governo que registrou ínfimos avanços para a efetivação do direito à terra aos quilombolas. A Comissão Pró-Índio de São Paulo (2014) apresenta que atualmente existem 140 terras quilombolas, que se dividem em 229 comunidades, parte delas estão tituladas apenas parcialmente. Nas áreas regularizadas encontram-se 12.428 famílias o que

representa 5,8% das 214.000 famílias que estima-se ser a população quilombola no Brasil⁴⁰.

A demarcação de territórios pertencentes às comunidades tradicionais – quilombolas e indígenas – envolve questões complexas de cunho político, que se desdobram em batalhas judiciais ou até mesmo conflitos violentos, entre os ocupantes do território e os povos remanescentes. No entanto, somente esses fatores não são capazes de justificar porque 88% dos 1.462 processos em curso no INCRA ainda não ultrapassaram a fase inicial de identificação do território a ser titulado. O corpo administrativo do INCRA, mesmo registrando uma ampliação nos últimos anos, ainda requisita mais profissionais para dar uma maior agilidade aos processos de titulação (CPI - SP, 2014).

A demarcação de territórios indígenas, por sua vez, é de competência do Ministério da Justiça (MJ) em articulação com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O INCRA atua como suporte nesse processo, além de promover o reassentamento dos ocupantes dos territórios indígenas que se encaixem nos pré-requisitos do programa de reforma agrária. Na última gestão Lula (2007-2010) foram declaradas 51 terras indígenas e homologadas 21. Os números no primeiro mandato de Dilma em relação à demarcação de territórios indígenas, estão longe de serem considerados expressivos.

Contrariando o que determina a Constituição Brasileira, o Governo da Presidenta Dilma Rousseff paralisou os procedimentos administrativos de demarcação de territórios indígenas no país. Apenas 11 homologações foram feitas pela Presidenta durante os quatro anos de governo. Com isso, a presidenta passa a ser considerada a que menos demarcou terras indígenas, segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi). Ainda de acordo com o Cimi, das 1.047 terras indígenas reivindicadas por estes povos atualmente, apenas 38% estão regularizadas. Cerca de 30% das terras estão em processo de regularização e 32% sequer tiveram iniciado o procedimento de demarcação por parte do Estado brasileiro. (CPT, 2015, n. p.).

A análise da reforma agrária no conjunto dos governos do PT deve levar em consideração a própria morosidade da justiça, corroborando com o que foi sinalizado

⁴⁰ “Os estados com maior número de territórios quilombolas titulados são o Pará (54 terras) e Maranhão (52), placar garantido principalmente pela ação dos governos estaduais. O Instituto de Terras do Pará (ITERPA) titulou 46 terras e no Maranhão todas foram regularizadas pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA).” (CPI - SP, 2014, n. p.).

anteriormente. Essa questão incide diretamente nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária bem como na demarcação dos territórios tradicionais. Isso sem mencionar a questão das alianças políticas, que exercem um peso expressivo no direcionamento das respostas governamentais, como demonstrado ao longo desse trabalho.

Parte dos processos de desapropriação por exemplo, não foi concluída justamente por conta das articulações entre o capital e os órgãos judiciários, de modo a impedir que o aumento no número das ocupações resulte na agilização dos processos de desapropriação⁴¹. Em contrapartida, o governo Lula especificamente recorreu à compra de terras para atender mesmo que parcialmente as demandas dos movimentos de luta por reforma agrária e as metas do II PNRA.

Além disso, um dos aspectos que podem ser considerados positivos é a criação e ampliação de programas e políticas destinados aos assentamentos, como é o caso do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, do Programa de Aquisição de Alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Programa Luz para Todos, dentre outros, bem como do aumento dos valores destinados ao Plano Safra. Ainda há um longo caminho a ser percorrido, principalmente porque a estrutura fundiária e as relações sociais no campo permanecem intocadas, fatos esses, que demonstram que o desafio de democratizar o acesso à terra continua presente (FERRANTE; WHITAKER, org. 2008).

As análises demonstram, sobretudo, que política de assentamentos é insuficiente para lidar com a demanda pelo acesso à terra, sendo preciso ampliar o subsídio para as políticas destinadas à sua consolidação. Do contrário, as terras acabam voltando para as mãos dos grandes proprietários rurais, uma reviravolta para a luta pela terra. Além disso, é corrente que as áreas destinadas aos assentamentos, bem como a demarcação das comunidades tradicionais, tenham origem devido aos

⁴¹ O então ministro do Desenvolvimento Agrário do primeiro governo Dilma, Pepe Vargas, afirmou durante o seminário da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em São Paulo, que a justiça brasileira é uma das principais responsáveis pela morosidade da reforma agrária no país. Durante a fala, enfatizou a necessidade da pressão dos movimentos sociais para que o governo possa avançar na distribuição de terras aos pequenos agricultores. Completou o ministro: “Temos neste momento 523 processos praticamente prontos dentro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para fazer assentamentos, mas 234 estão paralisados no Judiciário brasileiro”, contabiliza. “O INCRA já constatou que as propriedades não cumprem a função social da terra. Boa parte delas já está com o Título da Dívida Agrária e a indenização das benfeitorias depositadas em juízo. São mais de R\$ 500 milhões depositados em juízo. Mesmo assim, o Judiciário não dá a emissão de posse e o INCRA não consegue iniciar um assentamento.” (BREDA, 2013, n. p.).

conflitos e sejam alvo da pressão do agronegócio⁴². Essas terras interessam também pela possibilidade de apropriação dos recursos naturais, pois congregam, em sua maioria, áreas de extensa biodiversidade, além de serem propícias ao desenvolvimento de empreendimentos hidroelétricos, a exploração mineral, a produção do agronegócio e ao desenvolvimento turístico (CAPIBERIBE; BONILLA, 2015).

O processo de desenvolvimento do campo brasileiro se deu em detrimento da redistribuição de terras, em prol da aliança conservadora entre as elites industrial, financeira e agrária, como vem sendo mostrado ao longo desse trabalho. As mudanças propostas para a reforma agrária no bloco dos governos analisados, em que se insere o primeiro governo Dilma se dão no horizonte limitado das políticas neoliberais em que, por um lado, implementam políticas compensatórias e assistencialistas e, por outro, políticas de ajuste com foco na redução do gasto público e no controle das finanças para arcar com os serviços da dívida. Desse modo, essas políticas possuem natureza contraditória, ao tentar equilibrar dois elementos claramente opostos: a busca pela equidade e pelo crescimento econômico, sem considerar que o sistema capitalista é essencialmente desigual.

Ao analisar as expressões da reforma agrária implementadas no período entre 2011 e 2014, obteve-se um quadro em que a concentração fundiária foi mantida em contrapartida ao aumento dos conflitos por terra. O número de assentamentos criados é pífio, bem como a titulação e regularização dos territórios pertencentes aos povos tradicionais. Por outro lado, as obras vinculadas ao grande capital, ao agronegócio e à produção de *commodities*, são amplamente apoiadas e representam as concessões às pressões exercidas pelos setores vinculados à bancada ruralista e empresas privadas.

Os governos vinculados ao Partido dos Trabalhadores além de manterem o atendimento aos preceitos neoliberais, contribuíram para aprofundar as amarras e a subserviência do país em relação aos organismos financeiros. Essa aliança

⁴² “O agronegócio e suas agroestratégias avançam seu modelo de desenvolvimento com o cultivo de soja e com áreas de pecuária no Norte do estado do Mato Grosso e Sul do Pará, recriando conflitos, seja com a natureza no bioma amazônico e parte do bioma cerrado, seja com posseiros, populações tradicionais e quilombolas, ribeirinhos, grupos indígenas, no uso e controle da terra. Esta expansão se deu, também, em parte dos estados da Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins, retomando a velha ‘Marcha para o Oeste’ (1940-1970) como se fosse uma segunda ‘marcha’, reeditando os conflitos territoriais e sociais e aprofundando os impactos ambientais (SAUER; PIETRAFESA, 2013).” (PIETRAFESA, 2016, p. 14).

conservadora, firmada entre o governo Dilma e o grande capital internacional, dificulta a luta dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais pela reforma agrária e dissemina a sensação de que a conquista da terra e de efetivas condições para produção fora dos moldes do agronegócio tem se tornado quase um sonho impossível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objeto a ***“análise da reforma agrária no primeiro Governo Dilma”***. O processo de pesquisa permitiu investigar a reforma agrária no âmbito do capitalismo brasileiro e nuances de sua discussão no contexto das prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário, principalmente no período compreendido entre os anos de 2011 e 2014. Desse modo, seu objetivo geral foi ***analisar a reforma agrária no primeiro governo Dilma (2011-2014)***.

Em relação aos objetivos específicos buscou-se ***contextualizar a reforma agrária no âmbito do capitalismo brasileiro; discutir a reforma agrária no contexto das prioridades governamentais da política de desenvolvimento agrário; identificar os dados sobre desapropriação de terras improdutivas, assentamentos e outras expressões da reforma agrária no período 2011-2014 e mapear as políticas e programas do governo federal referentes à reforma agrária no período 2011-2014***.

Partiu-se de duas hipóteses: 1) que ***historicamente a reforma agrária foi obstruída no Brasil em função do poder político e econômico do agronegócio e este continua sendo a prioridade governamental da política de desenvolvimento agrário***; 2) que ***os dados sobre reforma agrária dos governos petistas, especialmente do governo Dilma Rousseff, (2011-2014), assim como os programas/projetos relacionados ao tema não indicam mudanças significativas quando comparados ao modelo de reforma agrária do período FHC***.

A pesquisa bibliográfica e documental realizada permitiu verificar a validade destas hipóteses. Assim, a partir dos resultados e das análises, pode-se perceber que a inserção dependente e subalterna do Brasil no âmbito das relações econômicas internacionais exerce fortes óbices para a discussão da reforma agrária historicamente e na atualidade. Principalmente porque o modelo produtivo aqui desenvolvido exige a manutenção de grandes extensões de terra sob o controle do capital e, mesmo que os processos de produção apresentem alterações ao longo do tempo, como é o caso da adesão à dinâmica do agronegócio, a agricultura ainda exerce um papel fundamental para a economia brasileira.

Essa estrutura agrega os segmentos vinculados à classe dominante brasileira que, no Brasil, nunca exerceu suas funções clássicas e não dispensa a manutenção

das elevadas taxas de concentração de terra como meio para garantir seus interesses. Convergência, dessa forma, para o Estado pressionando-o para atuar seu favor. Um claro exemplo é presença de uma fortíssima bancada ruralista no âmbito da Câmara Federal.

A partir dos anos 1990, a questão agrária é incorporada no rol de “reformas” propostas pelo neoliberalismo. Essas reformulações trazem implicações decisivas para a agricultura e para reforma agrária, ao serem vistas como estratégias de aumento da acumulação capitalista. É nessa direção que se gestam os processos de modernização da agricultura e de reforma agrária de mercado, cuja sua conotação excludente e exclusivamente mercadológica atualiza elementos a serem combatidos na luta dos trabalhadores pelo acesso à terra.

Considerados esses fatos, é difícil de discutir a reforma agrária no âmbito da política de desenvolvimento agrário, tendo em vista toda a estrutura concebida para garantir as premissas do grande capitalismo internacional e os interesses do agronegócio. Em relação aos programas e políticas desenvolvidos no governo Dilma entre 2011 e 2014, pode-se observar a continuidade da política executada por seu antecessor e, até mesmo, a diminuição do leque de programas executados. Cabe destacar também o forte incentivo ao agronegócio, demonstrado na análise do volume de recursos destinados para esse setor.

A expectativa de entrada do governo do PT na presidência levou ao aumento das manifestações pelo acesso à terra. No entanto, ao longo dos três governos do Partido dos Trabalhadores a reforma agrária foi saindo de pauta e sendo cada vez mais lateralizada na agenda do governo, como pode-se ver na análise dos programas de governo de Lula e Dilma. O governo visto como aliado, que iria promover a alteração na estrutura fundiária e a democratização do acesso à terra, mostrou, no pequeno número de assentamentos criados, que no Brasil tocar em questões estruturais que envolvem interesses conflitantes é uma tarefa bastante árdua.

Os movimentos sociais de luta pela terra, por sua vez, recuaram nas suas estratégias de enfrentamento em face de processos de cooptação e fortalecimento do assistencialismo estimulados pelas políticas assistenciais dos governos petistas e também por questões que perpassam o temor do próprio desgaste do governo, que estabeleceu predominantemente relações de diálogo com esses grupos. Notou-se avanços no incentivo a políticas que proporcionassem melhores condições de vida

nos assentamentos existentes alterando a ênfase do discurso e passando à defesa do aumento da “qualidade ao invés da quantidade”.

Por outro lado, as perigosas alianças governistas estabelecidas pelos governos do PT e segmentos vinculados à grande propriedade fundiária, inviabilizaram a criação de uma série de novos assentamentos, podendo-se destacar a própria morosidade do judiciário para a consolidação dos processos de desapropriação. Essas e outras questões, mais uma vez enfatizam a ausência de neutralidade do Estado e sua atuação no atendimento dos objetivos de uma determinada classe – nesse caso em específico aos setores vinculados ao agronegócio.

A análise do primeiro governo Dilma deve considerar todas essas questões, pois a quase imobilidade em relação à criação de novos assentamentos, traz em seu bojo outros pontos. Estudar o primeiro governo Dilma leva a compreender o conjunto dos governos do PT, bem como traços pertinentes dos governos anteriores em relação à reforma agrária, como é o caso do tratamento dado por FHC, que avançou na consolidação da reforma agrária de mercado e criminalizou os movimentos sociais. Além disso, é primordial considerar o atual estágio do capitalismo contemporâneo e suas determinações postas para o conjunto dos países de capitalismo dependente.

Esses cenários recolocam a discussão da reforma agrária no governo Dilma e no Brasil em outro patamar e sinalizam que o debate está longe de se esgotar. Principalmente se levar em conta as novas implicações da atual conjuntura brasileira, que não cabe aqui ser mencionada, mas que já sinaliza a ampliação dos desafios para o conjunto da classe trabalhadora e para os movimentos sociais que lutam por reforma agrária ampla, capaz de promover além de uma justa distribuição de terra, de poder e de direitos.

Sinaliza-se também, a insuficiência das políticas de assentamentos implementadas ao longo do período como ações que levem a uma reforma agrária efetiva. A ineficiência das políticas para a consolidação dos assentamentos incide decisivamente na permanência dos trabalhadores na terra que corre o risco de voltar para as mãos dos grandes proprietários rurais. Questiona-se também, a aquisição de terra através da compra e a responsabilização do assentado pela transação financeira, que representa um retrocesso para a luta pela terra, por não penalizar o proprietário rural pelo descumprimento da função social, bem como por resultar em sua remuneração pela venda da terra a preços de mercado.

Outra questão de destaque ao analisar o bloco dos governos do PT é a substituição da bandeira de reforma agrária por políticas mitigadoras e compensatórias, como é o caso dos programas de transferência monetária. A reforma agrária, assim como outras questões estruturais, é deixada de lado nos governos do PT ao ser substituída por programas mitigadores que não interferem no cerne das principais causas que produzem a desigualdade social no capitalismo. O ideário do chamado “novo desenvolvimentismo” é responsável por agregar a falácia de crescimento econômico e o acesso amplo a um conjunto de políticas sociais focalizadas em segmentos vulneráveis. Simultaneamente a isso, e de modo também focalizado em segmentos da classe dominante, ocorre uma série de incentivos que, no caso da reforma agrária, resultam no crescimento do agronegócio, que acaba esmagando cada vez mais os pequenos agricultores, em contrapartida a aplicação de políticas sociais fragmentadas e focalizadas.

Ao considerar estas análises, verifica-se a comprovação das hipóteses levantadas no começo desse estudo, ao mesmo tempo em que também se acrescenta a necessidade de compreender o pequeno número de assentamentos criados, como reflexo das alianças governamentais, do papel do judiciário e das próprias requisições do capitalismo financeiro, conforme foi dito. Por fim, destaca-se que é bastante atual o desafio para os trabalhadores organizados que lutam pelo acesso à terra. Sem dúvidas a questão agrária ainda é uma batalha a ser travada e que acaba afetando cada dia mais sujeitos, frente à apropriação perversa que o capitalismo exerce sob a terra e o conjunto dos recursos naturais historicamente, mas notadamente com mais ênfase na atualidade, objetivando aumentar sua acumulação.

REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, P. R. R. A Política de Assentamentos Rurais do Governo FHC e os desafios da Reforma Agrária no Brasil do século XXI. **Agrária**, n. 1, p. 02-15, 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/download/73/71>>. Acesso em: 11 de nov. 2016.

AZEVEDO, D. A. **Da pedagogia da hegemonia burguesa ao difícil caminho de construção de uma contra-hegemonia**: o protagonismo do MST nas lutas de resistência no governo LULA. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

BANCO DO NORDESTE. Quadro Resumo: Grupos e linhas de crédito do PRONAF. Out. 2014. Disponível em: <[http://idecigestor.ideci.ce.gov.br/files/Fontes de Financimentos - PRONAF - Banco do Nordeste](http://idecigestor.ideci.ce.gov.br/files/Fontes_de_Financimentos_-_PRONAF_-_Banco_do_Nordeste)>. Acesso em: 11 de nov. 2016.

BARREIRA, M. Movimentos sociais e reforma agrária: um balanço crítico. **Revista Outubro**, n. 22, 2. sem. 2014. p. 63-78.

BATISTA, I. S. **II Plano Nacional de Reforma Agrária e o enfrentamento das expressões da Questão Social no campo brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

BORRAS JUNIOR, S. M. É possível implementar reforma agrária redistributiva através de esquemas de transferência voluntária de terra com base no mercado? Evidências e lições das Filipinas. In: PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. (orgs.) **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 133-171.

BRAUN, M. B. S; SHIKIDA, P. F. A. Uma análise da balança comercial agrícola brasileira à guisa de sua evolução histórica recente. **Informe GEPEC**, Toledo, v. 8, n. 1, p. 1-21, jan.-jun. 2004. Disponível em: <<http://www.cacphp.unioeste.br/revistas/gepec/download>>. Acesso em: 27 de ago. 2016.

BRASIL. Decreto lei nº 3365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 18 jul. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 nov. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 18 de jun. 2014.

_____. **Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República**. Brasília: MIRAD; INCRA, 1985.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 de jun. 2014.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 26 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 18 de jun. 2014.

_____. Lei complementar nº 76 de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 jul. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

_____. Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_decreto/D1946.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

_____. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível

em: <<http://www3.tesouro.gov.br/contabilidade/portaria42.htm>>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

_____. **Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural**. Brasília: MPF, 1999. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/view/textosdigitais/Artigo/arquivo_24.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2016.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: MDA; INCRA, 2005.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

_____. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados de reforma agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

BRAZ, M. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano 25, n. 78, p. 48-68, jul. 2004.

BREDA, T. Ministro responsabiliza Judiciário por morosidade na reforma agrária. **RBA**, São Paulo, 25 de abr. 2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2013/04/ministro-responsabiliza-judiciario-brasileiro-por-morosidade-na-reforma-agraria>>. Acesso em: 21 de fev. 2017.

CANUTO, A.; LUZ, C. R. S.; ANDRADE, T. V. P. (coord.). **Conflitos no Campo: Brasil 2015**. Goiânia: Secretaria Nacional CPT, 2015.

CAPIBERIBE, A.; BONILLA, O. A ocupação do Congresso: contra o quê lutam os índios? **Estudos Avançados**, ano 29, n. 83, p. 293-313, 2015. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142015000100014>>. Acesso em: 27 de fev. 2017.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Balanço da Reforma Agrária 2014 e do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff**. Secretaria Nacional CPT, [S.l.], 07 de jan. 2015. Disponível em: <https://googleweblight.com/?lite_url=http://cptnacional.org.br/index.php/publicacoes/noticias/cpt/2381-balanco-da-reforma-agraria-2014-e-do-primeiro-mandato-da-presidenta-dilma-rousseff&ei=AiRXeh43&lc=pt->

BR&s=1&m=587&host=www.google.com.br&ts=1486575010&re=1&sig=AJsQQ1AgjYuBhT-8aL8mrWo9gB5tGMDNLA>. Acesso em: 16 de dez. 2016.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Terras Quilombolas: governo Dilma titula apenas nove terras, todas parcialmente. **Comissão Pró-índio**, São Paulo, 19 de nov. 2014. Disponível em: <<http://comissaoproindio.blogspot.com.br/2014/11/terras-quilombolas-governo-dilma-titula.html?m=1>>. Acesso em 10 de jan. 2017.

CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 4. **Resolução sobre as diretrizes de programa 2011/2014**. Brasília, 19 de fev. 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Congresso_PT_resolucao_diretrizes_de_programa.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2016.

CORRÊA, A. E. C. O MST e a Frente de Esquerda: (neo)desenvolvimentismo em tempos de crise. COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX ENGELS, 8., 2015, Campinas, **Anais...** Campinas, 2015. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/trabalhos2015>>. Acesso em 11 de fev. 2017.

COSTA, V, G. GONÇALVES, A. F. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma análise crítica. **Artigos Inéditos**, s/a, s/n, p. 93-108, jan.-jun. 2012.

COSTA, C. R.; SIMIONATTO, I. Como os dominantes dominam: O caso da Bancada Ruralista. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 12, n. 24, p. 215-237, jul.-dez. 2012.

DATALUTA. **Banco de Dados da Luta pela Terra**: Relatório Brasil 2014. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2015.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS, 2012.

ENGELMANN, S. I.; GIL, A. D. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. **Revista Eletrônica do CEMOP**, n. 02, set. 2012. Disponível em: <<http://www.memoriaoperaria.org.br>>. Acesso em: 14 de jan. 2017.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 1997.

FERNANDES, B. M. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (org.). **Reforma agrária e Desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA; São Paulo: Uniara [co-editor], 2008. p. 27-53.

_____. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. p. 191-206.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1974.

FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (org.). **Reforma agrária e Desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: MDA; São Paulo: Uniara [co-editor], 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, R. Nacional Desenvolvimentismo às avessas. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADEMICOS, 1, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA; Code, 2011.

_____. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out.-dez. 2012.

GUERRERO, I. C. O.; BERGAMASCO, S. M. P. P. A Reforma Agrária: dados do processo. SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS: Porque a reforma agrária continua atual e necessária?, 6., 2014, Araraquara, **Anais...** Araraquara, 2014. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/10_Iris Guerrero](http://www.uniara.com.br/10_Iris_Guerrero)>. Acesso em 11 de nov. 2016.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O que é questão agrária**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção Primeiros Passos).

GRZYBOWSKI, C. Movimentos populares rurais no Brasil: desafios e perspectivas. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária hoje**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002. p. 285-297.

HARVEY, D. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

IAMAMOTO, M. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, O. **Origens Agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. 2.apur. Rio de Janeiro,

2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/Segunda_Apuracao/censoagro2006_2apuracao.pdf>. Acesso em: 04 de jan. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Quilombolas**. INCRA, Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/quilombola>>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Indígenas**. INCRA, Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/indigenas>>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. Volume IV, Detalhamento das ações, órgão 49000 Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. 2010-2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

LEITE, S. Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente. In: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 153-180.

LÊNIN, V. **O imperialismo, etapa superior do capitalismo**. Lisboa; Moscou: Editorial Progresso, 1984. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/docs/oimperialismo.pdf&sa=U&ved=0ahUKwis_rTx8ITKAhWFLSYKHfciD-kQFggWMAE&usg=AFQjCNGEoK5eb9w_UlqP3caqf07PDJgTvA>. Acesso em: 23 de set. 2015.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katálises**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LUSTOSA, M. G. O. P. **Reforma Agrária à brasileira**: política social e pobreza. São Paulo: Cortez, 2012.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, J. S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**, São Paulo: USP, s/a, s/n., p. 141-175, nov. 2003.

MARX, K. **Para a Crítica da Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 116-123.

MEDEIROS, L. S. **Reforma Agrária no Brasil**: História e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente).

_____.; LEITE, S. Assentamentos rurais e mudanças locais: uma introdução ao debate. In: _____.; _____. (org.) **Assentamentos rurais**: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Maud, 2004. p. 17-52.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MENDONÇA, S. R.; STEDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: A classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MORAIS, C. S. História das Ligas Camponesas do Brasil (1969). In: STEDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil**: História e natureza das Ligas Camponesas - 1954-1964. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. A conjuntura brasileira: O Serviço Social posto à prova. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano 25, n. 79, p. 05-26, esp. 2004.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____.; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

PASSOS, N.; MANSUR, V. Pepe Vargas quer fortalecer potencial da agricultura familiar. **Carta Maior**, [S.l.], 14 de mar. 2012. Disponível em: <http://cartamaior.com.br_detalhelmpimir.cfm_conteudo_id=24791&flag_destaque_longo_curto=C>. Acesso em 26 de nov. 2016.

PEREIRA, J. M. M. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: _____.; SAUER, S. (orgs.) **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 13-48.

_____. A luta política em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado durante o governo Cardoso. In: STEDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: Debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 19-68.

_____.; SAUER, S. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: _____. (orgs.) **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 173-206.

PLANO AGRÍCOLA E PECUÁRIO. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. 2002-2015.

PLANO SAFRA DA AGRICULTURA FAMILIAR. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2002-2015.

PIETRAFESA, J. P. Protagonismo camponês em conflitos agrários no Brasil contemporâneo: a necessária consolidação de hegemonias. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu, **Anais...** Caxambu, 2016. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index/.php/file>>. Acesso em 11 de fev. 2017.

PORTAL BRASIL. Incra reconhece quilombolas como beneficiários da política de reforma agrária. **Portal Brasil**, Brasília, 21 de abr. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/04/incra-reconhece-quilombolas-como-beneficiarios-da-politica-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 02 de fev. 2017.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ROMEIRO, A. R. Reforma agrária e distribuição de renda. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária hoje**. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002. p. 105-136.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, E. A. Mercado, Estado e Sociedade Civil: os desafios da reforma agrária no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís, **Anais...** São Luís, 2009. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutassociais/mercado-estado-e-sociedade-civil-os-desafios-da-reforma-agraria-no-brasil.pdf>. Acesso em 13 fev. 2013.

SILVA, I. K. S.; ALVES, J. S. P.; SÁ, R. A. **A questão agrária em Sergipe**: uma análise a partir da estrutura fundiária do período de 2002 à 2012. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

SILVA, S. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa Ômega, 1985.

SODRÉ, N. W. **História da burguesia brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SAUER, S. Movimentos Sociais rurais e a construção da democracia no Brasil. In: _____. **Terra e Modernidade**: a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 75-114.

TANEZINI, T. C. Z. **Territórios em Conflito no Alto Sertão Sergipano**. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014. 582 f.

TEIXEIRA, G. Posição da ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária. **Um balanço da Reforma Agrária e do VI Congresso Nacional do MST**, São Paulo: Secretaria Nacional do MST, ano 6, p. 33-36, fev. 2014a.

_____. Um balanço da Reforma Agrária no governo Dilma. **MST**, [S.l.], 29 de dez. 2014b. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2014/12/29/gerson-teixeira-um-balanco-da-reforma-agraria-no-governo-dilma.html>>. Acesso em 16 de dez. 2016.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1984. (Coleção Primeiros Passos).